МЕ 60
Г-43

Гессен, В.М.
Вопросы местного управления
С.-Пб., 1904 г.

наклейка
штемпель

Зал III
Шкафъ I
Полка 6 № 12

14859

В. М. Гессенъ.

Вопросы Мѣстнаго Управленія

БИБЛІОТЕКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

Изданіе юридическаго книжнаго склада
„ПРАВО“

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типо-Литографія А. Е. Ландау, Театральная площадь, № 2.
1904.

БИБЛИОТЕКА
ИНСТИТУТА
№ 89826

Въ настоящую книгу вошли статьи, въ разное время напечатанныя въ періодическихъ изданіяхъ; нѣкоторыя изъ нихъ—напр., статья о „Сельской общинѣ и волости въ трудахъ коммисіи ст.-секр. Каханова“—появляются теперь въ исправленномъ и дополненномъ видѣ.

Цѣль предлагаемаго сборника врядъ ли нуждается въ пространномъ разъясненіи. Въ настоящее время вопросъ о мѣстной реформѣ, какъ извѣстно, поставленъ на законодательную очередь; именно потому необходимо сознательное отношеніе къ этому вопросу общественной мысли.

Цѣль сборника—посильное уясненіе тѣхъ основныхъ началъ, которыя необходимо должны лечь въ основу правильно задуманной и послѣдовательно осуществленной реформы мѣстнаго строя.

Эти начала, красною нитью проходящія чрезъ все содержаніе сборника, могутъ быть формулированы слѣдующимъ образомъ:

1. Необходимо точное и вполнѣ опредѣленное отграниченіе предметовъ вѣдомства, входящихъ въ понятіе *мѣстнаго управленія*, отъ предметовъ, входящихъ въ понятіе центральнаго *управленія на мѣстахъ*.

2. Мѣстное управленіе, во всей полнотѣ своихъ функцій, должно вѣдаться не бюрократіей, а самоуправляющимся обществомъ.

3. Самоуправленіе должно быть безсословнымъ.

4. Въ сферѣ мѣстнаго управленія администраціи должна принадлежать функція высшаго, внѣ-вѣдомственнаго надзора, отграниченнаго рѣзкой и отчетливой чертой отъ функціи активнаго управленія.

Полное осуществленіе этихъ началъ въ проектируемой нынѣ реформѣ представляется, конечно, маловѣроятнымъ.

Въ настоящее время никто не станетъ отрицать, что между центральнымъ и мѣстнымъ управленіемъ существуетъ необходимое взаимодѣйствіе, органическая связь. Еще Императрица Екатерина II справедливо утверждала, что цѣлое не можетъ быть устроено, пока части въ нестроеніи пребываютъ; съ такимъ же основаніемъ можно, разумѣется, утверждать, что не могутъ быть устроены части, пока въ нестроеніи пребываетъ цѣлое. Искреннее и послѣдовательное проведеніе начала самоуправленія въ мѣстномъ строѣ врядъ ли возможно до тѣхъ поръ пока центральное управленіе сохраняетъ свой исключительно-бюрократическій характеръ.

Но—одинъ вопросъ: какова *будетъ* реформа? и другой: какова она *должна быть*? И если рѣшеніе перваго вопроса приходится предоставить естественному ходу событій, то надъ рѣшеніемъ второго обязана потрудиться научно-публицистическая мысль.

Декабрь, 1903 г.

О БЮРОКРАТІИ.

I.

Возникновеніе бюрократіи.

Возникновеніе бюрократіи находится въ тѣсной связи съ возникновеніемъ централизованной, абсолютной монархіи. Въ то время, какъ сословное государство, по своей природѣ, было не чѣмъ инымъ, какъ политической организаціей соціальнаго господства однихъ сословій надъ другими, абсолютная монархія является первой въ исторіи попыткой реализаціи государственной идеи, въ ея чистомъ видѣ — попыткой созданія соціально-единаго государства, стоящаго внѣ общественной группировки и надъ нею. Въ своемъ стремленіи къ господству надъ всѣми сословіями, абсолютная монархія не могла, разумѣется, опереться ни на одно изъ нихъ. Отсюда необходимость въ созданіи особаго класса людей, стоящихъ внѣ сословнаго строя, несущихъ непосредственно и спеціально государственную службу. Эти люди, оторванные отъ общества и чуждые ему, обязанные своимъ положеніемъ и властью исключительно королю, являются послушнымъ и могущественнымъ орудіемъ въ его рукахъ. Они образуютъ сплоченный классъ, бюрократію стараго режима.

Во Франціи устраненіе или уничтоженіе аристократіи является первымъ дѣломъ усилившейся королевской власти. Короли ищутъ себѣ слугъ среди духовенства и легистовъ; маленькимъ людямъ они довѣряютъ веденіе великихъ дѣлъ. Государственные секретари старой Франціи — прототипъ позднѣйшихъ министровъ — по общему правилу, происходятъ изъ низшихъ классовъ населенія ротюрьеровъ и мелкаго дворянства; они-то и явились

тѣмъ «чудовищемъ, которое пожирало знать, всемогущимъ врагомъ дворянства, низвергнувшимъ его во прахъ» (Сенъ-Симонъ).—Въ срединѣ XVI вѣка зарождается институтъ *интендантовъ*, получившій окончательную организацію въ эпоху Ришелье. Интенданты—профессіональные чиновники,—большею частью, не аристократическаго происхожденія, сосредоточивающіе въ своихъ рукахъ мѣстное управленіе провинціей. Появленіе первыхъ интендантовъ, говоритъ Ганото, является рѣшительнымъ моментомъ въ исторіи Франціи; оно знаменуетъ трансформацію монархической системы. Феодальное и рыцарское королевство становится авторитарнымъ и бюрократическимъ *).

Въ Германіи первые бюрократы — легисты, doctores juris. — Въ римскомъ правѣ, съ его ученіемъ объ абсолютизмѣ территоріальной власти, Германскіе императоры, короли и владѣтельные князья находятъ теоретическое оправданіе и твердую опору для своихъ стремленій къ неограниченному абсолютизму, къ подавленію феодальныхъ притязаній дворянства. То же римское право является могущественнымъ орудіемъ для императора въ борьбѣ съ папствомъ, для мѣстныхъ владѣтельныхъ князей — въ борьбѣ съ имперіей за территоріальную независимость, за суверенитетъ **).

Отсюда — покровительство власти римскому праву и представителямъ его, легистамъ ***). Начиная съ средины

---

*) Gabriel Hanotaux, Histoire de Cardinal de Richelieu t. 1, p. 329.

**) Въ 1158 г. архіепископъ Миланскій говоритъ Фридриху I, отчасти словами институцій: Scias itaque omne jus populi in condendis legibus tibi concessum. Tua voluntas jus est, sicut dicitur quod principi placuit legis habet vigorem ..... Срв. L. 31 D. de legg. (I, 3): Princeps legibus solutus est; 1, I D. de Const. princ. (I, 4): quod principi placuit legis habet vigorem; 1, 9, D. ad leg. Rhodiam (XiV, 2): ego (imperator Antoninus) quidem mundi dominus, lex vero maris.

***) Въ грамотѣ Тюбингену 1484 г. императоръ Фридрихъ III, между прочимъ, говоритъ: „Только примѣненіемъ римскихъ законовъ наше государство можетъ быть сохранено и увеличено; только всемогущество королевской власти, опирающееся на эти законы, можетъ укротить необузданныя чувства подданныхъ и обезпечить существованіе государства".

XV вѣка, легисты вытѣсняютъ дворянъ и духовенство изъ княжескихъ канцелярій, тайныхъ совѣтовъ, гофратовъ, гофгерихтовъ и другихъ учрежденій центральнаго управленія германскихъ государствъ. Въ мѣстномъ управленіи чиновники—легисты, амтманны, дросты, ландфогты, рентмейстеры, кастнеры, келлеры, шультейсы и др. смѣняютъ сельскихъ старостъ, фогтовъ, центграфовъ, шеффеновъ и другихъ народныхъ и дворянскихъ правителей и судей. Мало по малу образуется могущественная бюрократія, пресмыкающаяся предъ князьями и власть имущими, презирающая народъ и народное право. Извѣстна та печальная память, которую въ народѣ оставили по себѣ легисты. Въ діалогѣ: «Praedones» Гуттена (1520 г.) мы находимъ, между прочимъ, слѣдующую краснорѣчивую характеристику германской бюрократіи среднихъ вѣковъ. «Писцы и юрисконсульты тѣмъ болѣе вредны, чѣмъ далѣе простирается ихъ грабежъ; они вездѣ и повсюду стремятся къ незаконной прибыли: при дворѣ владѣтельныхъ лицъ, въ государственныхъ сенатахъ и совѣтахъ, въ публичныхъ собраніяхъ, въ частныхъ совѣщаніяхъ, дома и на войнѣ; они стоятъ во главѣ дѣлъ, создаютъ и раздаютъ законы и права; безъ нихъ невозможно управленіе; въ ихъ рукахъ сосредоточивается власть; они мѣняютъ, какъ хотятъ, существующіе порядки» *).

Сравнимъ съ этой характеристикой нѣмецкія и латинскія поговорки, сложившіяся въ Германіи съ незапамятныхъ временъ и столь мало лестныя для насъ, юристовъ: Juristen—böse Christen, Juristae sunt jurgistae, juristae — nequistae, juris consultus — juris tumultus, juris periti sunt juris perditi, legum doctores sunt legum dolores и мн. др.**).

Несмотря на весьма существенныя отличія русской исторіи отъ западно-европейской, и въ Россіи происхо-

---

*) О бюрократіи легистовъ въ Германіи, кромѣ спеціальныхъ трудовъ Штинцинга, Штельцеля и др., см. интересный очеркъ *Моддермана*: Рецепція римскаго права (имѣется прекрасный русскій переводъ).

**) См. любопытную брошюру Stintzing'a: „Juristen böse Christen".

жденіе бюрократіи находится въ тѣсной связи съ усиленіемъ монархической власти. Наши первые бюрократы, московскіе дьяки и подьячіе, подобно западно-европейскимъ легистамъ, были худородными, но грамотными людьми, призванными поддержать царя въ его борьбѣ съ аристократическими, или, точнѣе, удѣльными притязаніями московскаго боярства. Отсюда—ненависть къ нимъ боярства, не знающая границъ (см., напр., Сказаніе кн. Курбскаго). Уже въ XV в. дьяки играютъ значительную роль въ центральномъ и мѣстномъ управленіи; въ XVI в. они проникаютъ въ Государеву Думу; въ теченіе XVII в. они являются могущественнѣйшимъ элементомъ московской администраціи, опредѣляющимъ характеръ и направленіе ея дѣятельности. Въ Тайномъ Приказѣ, столь страшномъ московскому боярству, засѣдаютъ одни только дьяки.

Существенное отличіе нашей исторіи отъ западно-европейской заключается, какъ извѣстно, въ чрезвычайной слабости сословнаго у насъ начала. Московское боярство, лишенное сколько-нибудь прочной, сословной и территоріальной организаціи, не могло оказать продолжительнаго и серьезнаго сопротивленія абсолютизму московской власти. На Западѣ для того, чтобы сломить аристократію, у королей было единственное сердство: они противопоставили ей худородную, но сильную властью бюрократію. И наши цари воспользовались этимъ средствомъ, но, вмѣстѣ съ тѣмъ, они воспользовались и другимъ, еще болѣе вѣрнымъ: они превратили въ бюрократію самое боярство. Во Франціи и отчасти въ Германіи королевская власть уничтожила политическое значеніе дворянъ, превратила ихъ въ придворныхъ слугъ и создала особый классъ чиновничества; въ Россіи само боярство сдѣлалось бюрократіей.

Само собою разумѣется, что бюрократизація московскаго служилаго класса потребовала много времени и труда: легче было бюрократизировать худороднаго легиста, нежели нашего родовитаго боярина. Оттого органи-

зація служилаго класса въ Московской Россіи существенно отличается отъ его организаціи въ западно-европейскихъ государствахъ. Нашъ бюрократъ становится похожимъ на западнаго только съ Петровскихъ временъ,— со времени Табели о рангахъ, этой конституціи на западно-европейскій ладъ русской бюрократіи.

Указанной особенностью нашей исторіи объясняется, главнымъ образомъ, страшное всемогущество служилаго класса Московской и, позднѣе, Петербургской Россіи. По сравненію съ Западомъ, Московское государство — страна съ наименѣе сословнымъ обществомъ и наиболѣе сословной бюрократіей. Московской служилый человѣкъ былъ трижды всемогущъ, какъ царскій слуга, какъ боярин, какъ землевладѣлецъ. Французской бюрократіи приходилось считаться съ дворянствомъ, хотя и политически безсильнымъ, но гордымъ своимъ происхожденіемъ, могущественнымъ своимъ богатствомъ. Въ Россіи служилый человѣкъ неограниченно господствовалъ надъ однородною массой, обезсиленной и приниженной тройнымъ, политическимъ, соціальнымъ и экономическимъ рабствомъ. Власть московскихъ служилыхъ людей была властью «мужей» надъ «мужиками», людей «бѣлой кости» надъ людьми «черной», властью «государевыхъ слугъ» надъ «государевыми сиротами». Оттого эта власть и вылилась въ такія формы, которыя скорѣе всего напоминаютъ хозяйничанье побѣдителя въ непріятельской странѣ — побѣдителя, стремящагося не только къ тому, чтобы какъ можно больше взять у врага, но и къ тому, чтобы какъ можно меньше ему оставить *). Жестокія истязанія «безъ сыску и винъ», систематическое грабительство и лихоимство, а съ другой стороны — бѣгство «врозь» населенія изъ городовъ и селъ, разбои на большихъ дорогахъ, ежегодные возстанія и бунты,—такова въ общихъ чертахъ

---

*) Собираясь въ городъ на воеводство, говоритъ Соловьевъ, дворянинъ *идетъ на вѣрную добычу*. По словамъ проф. Дмитріева, царскихъ людей XVII в. населеніе встрѣчало, *какъ непріятелей*

картина хозяйничанья «сословной бюрократіи» — служилыхъ людей надъ Московской землей *).

Въ тѣсной связи съ усиленіемъ королевской власти, стоитъ другая причина возникновенія и развитія бюрократіи, намѣченная отчасти предъидущимъ изложеніемъ,— демократизація государственнаго и общественнаго строя.

Въ странѣ съ могущественной, исторически-сложившейся аристократіей—бюрократія невозможна. Какъ доказываетъ примѣръ старой Англіи, или мелкихъ итальянскихъ и швейцарскихъ республикъ, на почвѣ аристократическаго режима слагается система почетныхъ и безмездныхъ должностей, выборныхъ или по назначенію отъ правительства, не имѣющихъ профессіональнаго характера и не укладывающихся въ рамки бюрократическаго соподчиненія и зависимости. Бюрократизація высшихъ сословій возможна только въ томъ случаѣ, если, какъ у насъ въ Россіи, сословный строй покоится не на строго-аристократическомъ началѣ; во всякомъ случаѣ, такая бюрократизація высшихъ сословій равносильна демократизаціи ихъ.

По мѣрѣ того, какъ, въ силу измѣнившихся условій политической и народно-хозяйственной жизни, аристократія теряетъ свое преобладающее въ государствѣ и обществѣ значеніе; по мѣрѣ того, какъ на первое мѣсто выдвигаются средніе классы, для которыхъ государственная служба не можетъ быть чѣмъ-либо инымъ, какъ оплачиваемой государствомъ профессіей, аристократическій характеръ государственной службы смѣняется новымъ, бюрократическимъ. Любопытнымъ примѣромъ подобной эволюціи является современная Англія. Знаменитый билль о реформѣ 1832 года впервые поколебалъ вѣковыя основы

---

*) Факты, характеризующіе московскую администрацію, собраны въ огромномъ количествѣ въ изслѣдованіяхъ и трудахъ Соловьева, Чичерина, Дмитріева, Градовскаго и др. Они резюмированы въ интересной монографіи проф. Дитятина: „Когда и почему возникла рознь въ Россіи между „командующими классами“ и „народомъ“. (Статьи по исторіи Русскаго права, стр. 496 и сл.).

аристократическаго строя старой Англіи; позднѣйшіе избирательныя реформы 67 и 84 гг. знаменуютъ рѣшительную побѣду демократіи, завладѣвающей парламентомъ, верховнымъ законодательнымъ учрежденіемъ Англіи. Восторжествовавъ въ центральномъ управленіи, демократическій принципъ, благодаря реформамъ 88 и 94 гг., торжествуетъ на нашихъ глазахъ въ управленіи мѣстномъ. Параллельно съ демократизаціей государственнаго строя, идетъ бюрократизація государственнаго управленія. Возникаютъ центральныя учрежденія—бюро призрѣнія бѣдныхъ, генеральное бюро народнаго здравія, департаментъ просвѣщенія, бюро мѣстнаго управленія, которыя, то существуя отдѣльно, то входя въ составъ бюро мѣстнаго управленія, имѣютъ характеръ континентальныхъ министерствъ. Говоря о компетенціи бюро мѣстнаго управленія, одинъ изъ новѣйшихъ изслѣдователей мѣстнаго управленія Англіи Вотье, замѣчаетъ: «Мы изслѣдовали область, въ которой эта страна дошла почти роковымъ образомъ до централизаціи, до бюрократіи... Вѣрные поклонники прошлаго съ грустью смотрятъ на эту измѣну старымъ обычаямъ, на этотъ успѣхъ новаго духа. Напрасныя сѣтованія, тщетныя сожалѣнія... Всякій разъ, когда государство желаетъ провести какую-нибудь мѣру въ интересахъ демократіи и ради улучшенія участи массъ, оно будетъ вынуждено дать центральному управленію обширныя полномочія, настоящую верховную власть» *).

Въ мѣстномъ управленіи постепенное торжество демократіи выразилось въ постепенномъ разрушеніи вѣкового строго-аристократическаго института мировой юстиціи. Измѣненіе условій народно-хозяйственной жизни — торжество города надъ деревней, капитала надъ землей, промышленныхъ классовъ надъ джентри — оказалось роковымъ для господства чуждой бюрократизма аристократіи въ мѣстномъ управленіи. Новыя соціальныя силы требуютъ новой организаціи. Почтенный древностью институтъ

*) *Вотье.* Мѣстное управленіе Англіи, стр. 264 и сл.

англійской мировой юстиціи напоминаетъ величественныя и живописныя руины средневѣковаго замка, которыми можно любоваться, но въ которыхъ невозможно жить *). Реформами 1888 и 1894 г. за мировымъ судьей оставлены почти исключительно судебныя функціи; широкія административныя полномочія, составлявшія essentiale этой должности, отошли къ выборнымъ совѣтамъ, главнымъ образомъ къ совѣтамъ графствъ и къ цѣлой арміи профессіональныхъ чиновниковъ, стоящихъ въ іерархической зависимости отъ „бюро мѣстнаго управленія“,— англійскаго министерства внутреннихъ дѣлъ.

Говоря о причинахъ возникновенія и развитія бюрократіи, необходимо остановиться еще на одномъ, въ высокой степени важномъ моментѣ, а именно,—*на умноженіи функцій государственной власти.* Въ этомъ отношеніи бюрократія является, въ значительной степени, дѣтищемъ полицейскаго государства XVIII в. Отличительная черта полицейскаго государства — неимовѣрная многопредметность административной дѣятельности, регламентація мельчайшихъ подробностей народной жизни, мелочная и назойливая опека надъ подданными,—однимъ словомъ, то, что нѣмцы удачно называютъ Vielregiererei (гувернаментализмъ). Ставя цѣлью своей дѣятельности осуществленіе „народнаго счастья“, въ самомъ широкомъ и неопредѣленномъ смыслѣ этого слова, — полицейское государство должно было создать и, дѣйствительно создало, обширную систему государственныхъ должностей, поставленныхъ въ непосредственную зависимость отъ центральной власти. Эпоха Фридриха Великаго, Іосифа II, Екатерины Великой — эпоха небывалаго до нея въ исторіи развитія бюрократическаго строя. Современное государство получило свою бюрократію въ наслѣдство отъ государства полицейскаго.

---

*) См. *Мои* рецензіи на книгу *Гнейста:* — Правовое государство (Ж. М. Ю. 1897 г. № 1.) и *Вотье* — Мѣстное управленіе Англіи (Ж. М. Ю. 1898 г. № 6).

II.

Бюрократія въ современныхъ государствахъ.

Правительственная дѣятельность современнаго государства, какъ по своей цѣли, такъ и по формамъ своего осуществленія, въ значительной степени отличается отъ правительственной дѣятельности полицейскаго государства; но, по количеству своихъ функцій, по объему дѣятельности, современное государство въ значительной степени превосходитъ государство XVIII вѣка. Послѣднее ограничивалось мелочной, но, тѣмъ не менѣе, поверхностной регламентаціей преимущественно народнохозяйственной жизни; современное, такъ называемое, культурное государство рѣшительнымъ образомъ воздѣйствуетъ на всѣ, безъ исключенія, проявленіи народной жизни, какъ матеріальнаго, такъ и духовнаго порядка.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, современное государство,—по общему правилу, безсословно. Принципъ политическаго и гражданскаго равенства, одерживающій, съ каждымъ днемъ, новыя побѣды, приводитъ, съ естественной необходимостью, къ демократизаціи современныхъ обществъ. При такихъ условіяхъ, бюрократическій строй является необходимымъ спутникомъ политическаго прогресса,—его тѣневою стороной. Техническое усовершенствованіе административной организаціи выражается въ созданіи министерской системы, основанной на строго-бюрократическомъ началѣ. Умноженіе функцій государственнаго управленія приводитъ къ дифференціаціи внутренняго управленія, — къ выдѣленію изъ состава одного министерства множества новыхъ, самостоятельныхъ министерствъ: изъ состава министерства внутреннихъ дѣлъ,—министерства народнаго просвѣщенія, торговли и промышленности, земледѣлія, публичныхъ работъ, путей сообщенія и мн. др.

Бюрократизація центра влечетъ за собою бюрократизацію мѣстности. Современная администрація организована

по военному образцу. Государство управляется дисциплинированной арміей чиновничества. Бюрократія — безконечно-сложная, сплетающаяся изъ множества нитей нервная система современныхъ государствъ.

Существуетъ мнѣніе, будто представительная форма правленія препятствуетъ развитію бюрократизма: Россію, какъ бюрократическую монархію, противопоставляютъ конституціоннымъ государствамъ запада.—Врядъ ли, однако, это мнѣніе справедливо. Абсолютная монархія, какъ первая, еще несовершенная форма надъ-сословнаго государства, дѣйствительно въ значительной степени способствовала, какъ мы видѣли выше, возникновенію и развитію бюрократическаго строя. Но въ современныхъ безсословныхъ государствахъ бюрократическій строй существуетъ совершенно независимо отъ той или иной формы правленія. Больше того: въ характерѣ парламентарнаго режима имѣются особенности, способствующія развитію бюрократизма. Мы имѣемъ въ виду принципъ политической отвѣтственности министровъ. Нести отвѣтственность можно лишь за то, чѣмъ можно распоряжаться, за то, что можно приказать или воспретить. Поэтому отвѣтственность министровъ парализуетъ вверху монарха, внизу—подчиненную ему администрацію. Отвѣтственность министровъ является прямымъ отрицаніемъ права на самостоятельность и самоопредѣленіе подчиненныхъ властей, ибо министръ—и только министръ—несетъ всю отвѣтственность за управленіе подчиненнымъ ему вѣдомствомъ. Отсюда—необходимость послѣдовательнаго проведенія бюрократическаго принципа подчиненія и зависимости чрезъ всю систему государственныхъ должностей.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, политическая отвѣтственность министровъ является причиною крайней неустойчивости парламентарныхъ министерствъ. Достаточно случайной и, можетъ быть, мимолетной перемѣны въ настроеніи парламента, чтобы министерство, оставшееся, при голосованіи по какому-нибудь вопросу, въ меньшинствѣ, оказалось вынужденнымъ подать въ отставку. Парламентарный ми-

нистръ—почетный гость въ своемъ министерствѣ. Его встрѣчаютъ со всѣми внѣшними знаками уваженія, съ нимъ ведутъ политическій разговоръ „на общія темы“,— и, затѣмъ, начинаютъ ждать, скоро ли онъ освободитъ хозяевъ отъ своего присутствія. У министра нѣтъ достаточно времени для того, чтобы оріентироваться въ текущихъ дѣлахъ управленія. Все его вниманіе поглощено всецѣло „борьбой за существованіе“: онъ отвѣчаетъ на интерпелляціи въ парламентѣ; онъ говоритъ программныя рѣчи своимъ избирателямъ. Извѣстное изреченіе Тьера: „Король царствуетъ, но не управляетъ“ примѣнимо— mutatis mutandis — и къ парламентарнымъ министрамъ: „министръ представляетъ свое вѣдомство, но не управляетъ имъ“. Дѣйствительное управленіе сосредоточивается въ рукахъ незамѣтныхъ, покрытыхъ отвѣтственностью министра, профессіональныхъ чиновниковъ, пользующихся министромъ, какъ „машиной для подписыванія“ своихъ рѣшеній.—Современная Франція съ ея парламентарнымъ строемъ—самое бюрократическое, послѣ Россіи, государство современной Европы.

III

Характеристика современной бюрократіи.

Отличительное свойство бюрократіи — ея *профессіональный* характеръ. Рошеръ въ своей „Политикѣ“ называетъ бюрократію профессіональной аристократіей,— однимъ изъ типовъ аристократіи вообще. Бюрократъ— человѣкъ, сдѣлавшій себѣ профессію изъ государственной службы. Какъ всякая профессія, бюрократическая карьера требуетъ спеціальной подготовки; такая подготовка дается, главнымъ образомъ, университетами. Въ эпоху полицейскаго государства университеты разсматривались, исключительно, какъ учрежденія, предназначенныя къ подготовкѣ спеціалистовъ чиновниковъ.

Само собою разумѣется, что спеціальная подготовка должностныхъ лицъ является важнымъ преимуществомъ бюрократическаго строя. Въ нѣкоторыхъ, по крайней мѣрѣ, областяхъ государственной дѣятельности безъ такой подготовки обойтись невозможно; въ другихъ,—напр., въ сферѣ контроля надъ закономѣрностью распоряженій административныхъ органовъ—она весьма желательна. Администраторъ долженъ умѣть истолковать законъ, сдѣлать изъ него соотвѣтственные выводы, опредѣлить занимаемое имъ мѣсто въ правовой системѣ и т. д., и т. д. — Свободная отъ *диллетантизма* бюрократія является необходимымъ орудіемъ осуществленія *спеціальныхъ* — напримѣръ военныхъ или финансовыхъ, задачъ государственнаго управленія.

Но, съ другой стороны, профессіональный характеръ бюрократіи является источникомъ многихъ и весьма существенныхъ отрицательныхъ ея свойствъ. На профессіональной почвѣ пышно произрастаетъ чертополохъ рутины. Подобно рѣкѣ, медленно текущей въ постоянныхъ берегахъ, профессіональная дѣятельность оставляетъ въ душѣ человѣка мертвый осадокъ окаменѣлыхъ навыковъ и понятій. Подъ этимъ осадкомъ глохнетъ способность къ непосредственнымъ воспріятіямъ, творческая сила человѣческаго духа.

Рутинеръ въ своихъ дѣйствіяхъ и мысляхъ опредѣляется прошлымъ, а не будущимъ.

Всякій новый фактъ, прежде чѣмъ достигнуть его сознанія, проходитъ черезъ призму былыхъ — отвердѣвшихъ и кристаллизовавшихся — воспріятій; преломляясь въ ней, онъ теряетъ свою живую окраску, свой непосредственный характеръ; онъ становится однимъ изъ *многихъ*, однимъ изъ *бывшихъ* фактовъ, уже извѣстныхъ давнымъ-давно. Въ бюрократическихъ канцеляріяхъ рутина всемогуща. Она калѣчитъ и уродуетъ жизнь, стремясь, во что бы то ни стало, уложить ее въ Прокрустово ложе неподвижныхъ шаблоновъ. Всякое новое дѣло рѣшается по прежнимъ, «примѣрнымъ» дѣламъ; на

всякій вновь возникающій вопросъ уже заготовленъ составленный напередъ отвѣтъ.

Бюрократія боится жизни, движенія, перемѣнъ; шумъ улицы мѣшаетъ канцелярской работѣ. Профессіональная рутина — непроницаемая стѣна, отдѣляющая бумажный міръ канцелярій отъ живого міра дѣйствительности. За стѣнами канцелярій люди живутъ; въ ея стѣнахъ люди пишутъ.

Бюрократія вырождается легко въ *педантократію*; рутина рождаетъ формализмъ. Трудно научиться въ канцеляріяхъ пониманію жизни, но легче научиться въ нихъ писанію бумагъ. Лучшій чиновникъ тотъ, кто лучше владѣетъ *формой*; лучшая бумага та, которая наиболѣе соотвѣтствуетъ формѣ. Бюрократія форму возводитъ въ культъ; она приноситъ ей въ жертву содержаніе.

Другое отличительное свойство бюрократіи—ея *оторванность отъ общества*. Бюрократія стоитъ внѣ общественныхъ классовъ, общественныхъ интересовъ, общественной борьбы. При отсутствіи идейныхъ настроеній, при слабости этическихъ импульсовъ, внѣ и надъ-общественный характеръ бюрократіи неизбѣжно приводитъ ее къ безразличному, пассивному отношенію къ общественнымъ интересамъ, вообще. Бюрократія не понимаетъ общественныхъ нуждъ; она не способна служить общественному дѣлу. Не безъ основанія, Жерарденъ называетъ бюрократію деспотизмомъ инерціи. Оторванная отъ общества, бюрократія одинаково чужда всѣмъ его классамъ: дворянству—потому, что она не защищаетъ историческихъ его привилегій; торгово-промышленнымъ классамъ — потому, что она плохо знакома съ потребностями гражданскаго оборота, съ истинными нуждами промышленности и торговли; низшимъ классамъ — потому, что она относится враждебно къ соціальнымъ реформамъ. — Не зная окружающей жизни, двигаясь ощупью въ темнотѣ, бюрократія боязливо останавливается передъ всякой опасностью, предъ всякимъ рѣшительнымъ шагомъ. Она любитъ маленькія дѣла, мелочную регламентацію, назойливую опеку.

Въ тѣсной связи съ профессіональнымъ и надъ-общественнымъ характеромъ бюрократіи, стоитъ третье ея свойство, — *олигархичность*, кастовая организація ея. Какъ всякая, вообще, олигархія, бюрократія стремится къ замкнутой обособленности; она создаетъ особый міръ самодовлѣющихъ интересовъ и понятій, особую породу „командующихъ“ людей. Отсюда — тотъ „бюрократическій духъ“, который всегда и вездѣ выражается, съ одной стороны, въ преувеличенной оцѣнкѣ достоинства чиновныхъ людей, а съ другой—въ преувеличенномъ пренебреженіи къ достоинству людей нечиновныхъ.

Именно этотъ бюрократическій духъ имѣется въ виду писателями — Молемъ, Братеромъ, Чичеринымъ и др., признающими „высокомѣріе бюрократизма“ однимъ изъ отличительныхъ его свойствъ.

Какъ всякая олигархія, бюрократія любитъ окружать себя непроницаемой тайной. Критика колеблетъ престижъ власти; таинственность импонируетъ массамъ. Спутникъ таинственности — подозрительность и недовѣріе. Бюрократія боится всего: — самодѣятельности общества, превосходства отдѣльныхъ лицъ, свободы во всѣхъ ея проявленіяхъ, а больше всего — свободы мысли и слова. Она любитъ покой и неподвижность; къ ней примѣнимы слова классической древности: solitudinem faciunt, pacem appelant.

IV.

Бюрократія въ Россіи.

Свойства бюрократіи, вообще, въ большей или меньшей степени, присущи и бюрократіи русской. И у насъ, какъ на Западѣ, бюрократія является прежде всего *профессіональнымъ* классомъ чиновниковъ. Существенный ея въ этомъ отношеніи недостатокъ—по сравненію съ западной—слабое распространеніе въ ея средѣ общаго и профессіональнаго

образованія. Нельзя, конечно, отрицать, что въ *центральныхъ* учрежденіяхъ спеціальная подготовка становится за послѣднее время необходимымъ условіемъ занятія сколько-нибудь замѣтныхъ, отвѣтственныхъ должностей; но за то, съ другой стороны, въ управленіи мѣстномъ такая подготовка до сихъ поръ составляетъ скорѣе исключеніе, нежели общее правило. Должность губернаторовъ, essentiale которой заключается въ исполненіи законовъ и охраненіи законности, замѣщается большею частью людьми, получившими спеціально-военное образованіе, незнакомыми съ дѣйствующимъ правомъ, съ пріемами толкованія и примѣненія законовъ. Образовательный цензъ низшихъ органовъ мѣстной администраціи болѣе чѣмъ недостаточенъ. До сихъ поръ, какъ въ Московскомъ государствѣ, военная служба считается лучшей подготовительной школой для службы гражданской; послѣдняя разсматривается, какъ награда за труды, понесенные на первой.

Съ другой стороны, отрицательныя стороны профессіональной дѣятельности, какъ таковой, — ея рутинность и безжизненный формализмъ — свойственны въ чрезвычайной степени русской бюрократіи.

Въ центральномъ управленіи *бумажность* производства составляетъ общепризнанное зло. Въ значительной степени, оно объясняется крайней *централизаціей* управленія, характеризующей нашъ административный строй. Все то, что Токвиль говоритъ о централизаціи въ старой Франціи, примѣнимо буквально къ современной Россіи *). Вопросы, которые, по самому своему существу, не могутъ рѣшаться иначе, какъ на мѣстѣ, на основаніи *мѣстныхъ* соображеній и данныхъ, рѣшаются въ министерствахъ. Отсюда — безконечная переписка, формальное отношеніе къ дѣлу, имѣющему мѣстный, но не общій интересъ. Казалось-бы, что можетъ быть проще, напримѣръ, открытія нотаріальной конторы? Само собою разумѣется, что было-бы естественнѣе всего

*) *Токвиль*, Старый порядокъ и революція (русск. пер.) стр. 77 и сл.

БИБЛІОТЕКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

предоставить разрѣшеніе подобнаго вопроса городской думѣ, съ согласія губернатора и, можетъ быть, представителя мѣстной судебной власти. А между тѣмъ любопытно познакомиться съ тѣмъ безконечно долгимъ путемъ, который на практикѣ проходится означеннымъ вопросомъ. По общему правилу, ходатайство объ открытіи конторы возбуждается городской думой; дума направляетъ ходатайство къ губернатору; губернаторъ — съ своимъ заключеніемъ — сообщаетъ о немъ Министерству Юстиціи. Министерство Юстиціи препровождаетъ „дѣло“ въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ — по сношеніи съ губернаторомъ — возвращаетъ его съ своимъ заключеніемъ въ Министерство Юстиціи. Засимъ, Министерство Юстиціи пересылаетъ переписку въ Министерство Финансовъ; послѣднее сносится съ мѣстнымъ органомъ финансоваго вѣдомства и съ заключеніемъ, составленнымъ на основаніи полученныхъ свѣдѣній, возвращаетъ дѣло въ Министерство Юстиціи. И только тогда, „по соглашенію съ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ“ (ст. 4 Пол. Нотар.), Министерство Юстиціи сообщаетъ Правительствующему Сенату объ открытіи нотаріальной конторы для распубликованія во всеобщее свѣдѣніе. — Еще въ большей степени безжизненный формализмъ и бумажность производства господствуютъ въ мѣстномъ управленіи. — Сенаторскія ревизіи, имѣвшія мѣсто во многихъ губерніяхъ въ 1880—81 г.г., именно, въ канцелярской рутинѣ усматриваютъ важнѣйшій недостатокъ мѣстныхъ административныхъ установленій—вообще, а губернскихъ правленій и полицейскихъ учрежденій—въ особенности. По словамъ одного изъ ревизовавшихъ сенаторовъ, дѣятельность губернскихъ правленій является исключительно—бумажной, лишенной всякой иниціативы, безжизненной и вполнѣ рутинной *). По словамъ другого сенатора, совершенно

*) Въ запискѣ сен. Половцева содержится множество фактовъ, иллюстрирующихъ бумажный характеръ административной дѣятельности губернскихъ правленій. Для примѣра приведемъ одинъ

мертвый формализмъ, непроизводительная и безцѣльная трата времени и силъ составляютъ характерную черту дѣлопроизводства полицейскихъ управленій *).

Вмѣстѣ съ недостатками профессіонализма, русская бюрократія раздѣляетъ съ западной и другіе недостатки, свойственные бюрократіи вообще, — и, прежде всего, оторванность отъ общества, непониманіе общественныхъ нуждъ, безразличное отношеніе къ общественнымъ интересамъ. Бюрократія живетъ и дѣйствуетъ внѣ общества и надъ нимъ. Правда, связь русской бюрократіи съ дворянствомъ, какъ сословіемъ, накладываетъ на нее особый своеобразный отпечатокъ. Созданный бюрократіей „дворянскій вопросъ“ — доморощенное явленіе, неизвѣстное западной Европѣ. Тѣмъ не менѣе, и у насъ въ Россіи бюрократія живетъ въ особомъ, ею же созданномъ мірѣ. У нея свои интересы, свои идеи, даже свой языкъ. Она не знаетъ жизни и боится ея. Никогда ни одна серьезная реформа не была задумана и осуществлена у насъ бюрократіей. Великія реформы императора Александра II — дѣло немногихъ государственныхъ дѣятелей, смѣлыхъ и независимыхъ, свободныхъ отъ бюрократическаго ига. На бюрократію возложено было введеніе этихъ реформъ въ жизнь,— и она исказила ихъ начала, умалила ихъ значеніе, угасила ихъ духъ. Въ русской литературѣ никто

изъ нихъ: „Пятый столъ слѣдственнаго отдѣленія губернскаго правленія сообщаетъ въ четвертый столъ того же отдѣленія, что при семъ отношеніи препровождается послѣднему дѣло о неправильныхъ дѣйствіяхъ чиновниковъ полиціи X и Y. Черезъ четыре мѣсяца, четвертый столъ отвѣчаетъ, что упомянутаго дѣла при сообщеніи за № такимъ-то прислано не было. Спустя пять мѣсяцевъ, при новомъ отношеніи, пятый столъ посылаетъ въ четвертый упомянутое дѣло“. Другой примѣръ: въ одномъ изъ дѣлъ губернскаго правленія, состоящемъ изъ 58 листовъ, *40* листовъ составляютъ переписку между столами и отдѣленіями губернскаго правленія.

*) Ежегодно въ *уѣздныя* полицейскія управленія нѣкоторыхъ изъ обревизованныхъ въ 1880 г. губерній поступало около 16800 дѣлъ; въ городскія полицейскія управленія поступало до 35.000 дѣлъ. Нужно-ли доказывать, что при такихъ условіяхъ полицейская дѣятельность, не смотря на свой, по существу, активный характеръ, превращается въ рутинное составленіе канцелярскихъ бумагъ.

не сумѣлъ ярче и лучше Кавелина охарактеризовать *внѣ-общественность* нашей бюрократіи. (Вѣдомства у насъ, говоритъ онъ, „это державы, состоящія между собою въ дипломатическихъ отношеніяхъ (и какихъ еще тонкихъ!), ведущія другъ съ другомъ переговоры и войны, заключающія оборонительные и наступательные союзы, мирные и иные договоры, причемъ общая польза, нужды государства естественно забываются и отходятъ на второй планъ. Государство, общіе интересы и потребности— это нѣчто далекое, отвлеченное и проблематическое; близкое, доступное, осязаемое и весьма реальное—это интересы вѣдомства... Эта точка зрѣнія такъ у насъ укоренилась, что поведи какое-нибудь вѣдомство рѣчь объ общей или государственной пользѣ, ему другія ни за что не повѣрятъ: знаемъ мы, молъ, эту государственную и общественную пользу! Свои дѣла обдѣлываешь и на нашъ счетъ округлиться и выѣзжать хочешь *)“...

Олигархичность бюрократіи выражена у насъ въ Россіи еще болѣе рѣзко, чѣмъ на Западѣ. „Въ другихъ странахъ,“ говоритъ Кавелинъ, „талантъ и знанія могутъ проложить себѣ дорогу чрезъ университетъ, литературные и ученые труды, печать, адвокатуру, парламентскую дѣятельность. У насъ и каѳедра, и литература, и наука, и печать, и даже наша бѣдная земская и городская служба отданы въ кабалу администраціи, которая имъ враждебна по принципу, держитъ ихъ въ черномъ тѣлѣ изъ страха, чтобы онѣ не обратились въ враждебную ей силу... Такимъ образомъ, выборъ непосредственныхъ органовъ верховной власти роковымъ образомъ падаетъ только на людей, выдержанныхъ и перевоспитанныхъ въ искусственной средѣ, образовавшейся между государями и народомъ **).

Чѣмъ рѣзче олигархичность бюрократіи, тѣмъ сильнѣе бюрократическій духъ—разновидность аристократической

*) *Кавелинъ.* О нашихъ вѣдомствахъ (Собр. соч. т. II, стр. 1069).

**) *Онъ-же.* Политическіе призраки (ib., стр. 653).

„чести“, — господствующій въ ея средѣ. У насъ, въ Россіи, непроходимая пропасть отдѣляетъ чиновныхъ отъ нечиновныхъ; наша бюрократія — наиболѣе самоувѣренная и высокомѣрная изъ всѣхъ. Къ общественному мнѣнію она относится съ презрительнымъ равнодушіемъ. Она не терпитъ критики; она монополизируетъ политическую мысль.—Во имя престижа власти, она заботливо прячетъ отъ непосвященныхъ взоровъ свои заблужденія и преступленія, свои ошибки и пороки. Престижъ власти— Молохъ, которому приносятся человѣческія жертвы.

Предварительная цензура—учрежденіе, охраняющее, прежде всего и главнымъ образомъ интересъ бюрократіи, какъ таковой.

Въ царствованіе императора Николая I, т. е. въ эпоху наибольшаго всемогущества у насъ бюрократіи, каждое вѣдомство получило право на предварительное цензурованіе печатныхъ произведеній, касающихся вѣдомственныхъ его интересовъ.

Такъ, на предварительное разсмотрѣніе Министерства Финансовъ отдавались всѣ, вообще, сочиненія о винокуреніи, о винныхъ откупахъ и тому подобныя. Статьи о военныхъ событіяхъ печатались не иначе, какъ съ разрѣшеніемъ Военнаго Министра; статьи о почтовой части сообщались на усмотрѣніе главноначальствующаго надъ Почтовымъ Департаментомъ. Безъ предварительнаго одобренія графа Клейнмихеля воспрещено было печатать что-бы то ни было о Николаевской желѣзной дорогѣ. Право предварительнаго просмотра, кромѣ того, даровано было въ разное время Министру Императорскаго Двора (всѣ статьи о театрахъ), Управленію военно-учебныхъ заведеній, Кавказскому комитету, II отдѣленію собственной Его Величества канцеляріи, Военно-топографическому депо, Археологической коммиссіи (!), Главному попечительству дѣтскихъ пріютовъ, С.-Петербургскому оберъ-полиціймейстеру, Управленію государственнаго коннозаводства *).

*) *Скабичевскій.* Исторія цензуры, стр. 249 и сл.

Въ настоящее время предварительная цензура сосредоточена въ одномъ вѣдомствѣ; она защищаетъ прежде всего вѣдомственные интересы Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, а затѣмъ и другихъ вѣдомствъ, *поскольку политика послѣднихъ солидарна съ его политикой*

Кромѣ отличительныхъ свойствъ, присущихъ бюрократіи вообще,—русской бюрократіи присуще еще особое, наиболѣе отрицательное свойство, не всегда и не въ такой мѣрѣ встрѣчающееся въ бюрократіяхъ Запада. Мы имѣемъ въ виду *отсутствіе чувства законности*, отсутствіе уваженія и страха предъ закономъ. Русская бюрократія наименѣе стѣснена въ своихъ дѣйствіяхъ закономъ; и, тѣмъ не менѣе, усмотрѣніе *вопреки закону* нигдѣ не практикуется въ столь широкихъ размѣрахъ какъ, именно, у насъ.

Историческіе пороки нашей бюрократіи—неуваженіе къ человѣческой личности, взяточничество, грубость и насильственность административныхъ пріемовъ—возникли на почвѣ самовластія, на почвѣ неуваженія къ закону.

Причинъ административнаго самовластія много. Важнѣйшая изъ нихъ—безнаказанность административныхъ чиновниковъ въ отношеніи къ управляемымъ, беззащитность ихъ въ отношеніи къ начальству.

По общему правилу, у насъ въ Россіи должностныя лица предаются суду *начальствомъ*, отъ котораго зависитъ утвержденіе ихъ въ должности (ст. 1088 Уст. Угол. Судопр.). По справедливому замѣчанію проф. Коркунова, такой порядокъ преданія суду не можетъ быть признанъ удовлетворительнымъ. Административное начальство слишкомъ близко стоитъ къ своимъ подчиненнымъ, чтобы съ должнымъ безпристрастіемъ выполнять такую важную судебную функцію, какъ преданіе суду. Можно даже сказать, что начальство, отъ котораго зависитъ опредѣленіе къ должности, непосредственно заинтересовано въ такого рода дѣлахъ, такъ какъ несетъ отвѣтственность и за назначеніе на должности недостойныхъ и ненадежныхъ лицъ, и за слабый за подчиненными

надзоръ, обусловившій возможность совершенія ими преступленій *). И, дѣйствительно, основываясь на данныхъ сенаторскихъ ревизій, совѣщаніе, выдѣленное изъ состава Кахановской коммиссіи, пришло къ тому убѣжденію, что въ числѣ существеннѣйшихъ причинъ замѣчаемаго неустройства въ мѣстномъ управленіи важное мѣсто занимаетъ недостатокъ дѣйствительнаго надзора за должностными лицами и *почти полное отсутствіе дѣйствительной ихъ отвѣтственности* за нарушеніе закона, за бездѣятельность и допущеніе злоупотребленій. Въ матеріалахъ, собранныхъ сенаторскими ревизіями, на каждомъ шагу встрѣчаются примѣры полнѣйшей безнаказанности административныхъ чиновниковъ. Сплошь и рядомъ, вмѣсто преданія суду, начальство довольствуется административнымъ взысканіемъ, а то и просто прекращеніемъ дѣла за продолжительностью пустой переписки.

Съ другой стороны, согласно дѣйствующему праву, каждый административный чиновникъ, неспособный, по убѣжденію начальства, къ исполненію возложенныхъ на него обязанностей. можетъ быть уволенъ начальствомъ отъ службы, *безъ объясненія причинъ* (ст. 788 и 3 п. ст. 838 Уст. служб. Гражд.). Такое увольненіе признается окончательнымъ, и никакія жалобы на него не допускаются. Само собою разумѣется, что подобный порядокъ, знаменитый „третій пунктъ“, создаетъ полнѣйшую зависимость должностныхъ лицъ отъ начальства: всякое хотя-бы и незаконное, распоряженіе начальства будетъ пассивно исполнено чиновникомъ, участь котораго находится въ его рукахъ.

„Безусловная зависимость отъ начальства, съ одной стороны“, говоритъ Кавелинъ, „и почти безграничный произволъ въ дѣйствіяхъ, съ другой—такова характеристика нашей администраціи снизу до верху... Административная лѣстница, устроенная на такихъ началахъ,

*) *Коркуновъ.* Русское государственное право т. II (изд. 2) стр. 553.

идетъ, подымаясь, до престола, и чѣмъ ея ступени выше, тѣмъ администрація полновластнѣй, а страна беззащитнѣй отъ ея произвола“ *).

V.

Профилактика бюрократизма.

Профессіональное чиновничество—орудіе, безъ котораго современное государство не можетъ обойтись. Поэтому задача политики заключается въ указаніи мѣръ, направленнымъ не къ упраздненію, а къ *оздоровленію* бюрократизма.

Сюда относятся, прежде всего, мѣры, способныя поднять умственный и нравственный уровень чиновничества, укрѣпить въ его средѣ чувство законности и правильное пониманіе осуществляемыхъ имъ государственныхъ задачъ. Возможно высокій образовательный цензъ; требованіе спеціальной подготовки, какъ необходимаго условія занятія административныхъ должностей; улучшеніе личнаго состава бюрократіи, путемъ улучшенія матеріальнаго положенія служащихъ; точнѣйшая законодательная регламентація обязанностей и правъ администраціи; огражденіе населенія отъ произвола и усмотрѣнія чиновниковъ путемъ установленія практически осуществимыхъ и дѣйствительныхъ способовъ привлеченія ихъ къ отвѣтственности за нарушеніе ими служебнаго долга; огражденіе чиновниковъ отъ произвола начальства, посредствомъ усовершенствованія дисциплинарнаго, матеріальнаго и процессуальнаго права—таковы тѣ мѣры, которыя должны быть осуществлены государствомъ въ интересахъ „обезвреженія“ бюрократизма, устраненія, или, по крайней мѣрѣ смягченія его недостатковъ, одинаково вредныхъ для общества и государства.

---

*) *Кавелинъ*, Политическіе признаки (Собр. соч. т. II, стр. 942).

Насколько эти мѣры дѣйствительны, доказываетъ лучше всего наша великая судебная реформа 1864 г. Этой реформой создано у насъ судебное вѣдомство, состоящее, въ большей части, изъ профессіональныхъ чиновниковъ—судей, и, тѣмъ не менѣе, свободное отъ бюрократическаго духа. Систематическое отступленіе отъ начала судебныхъ уставовъ, характеризующее движеніе нашего законодательства послѣдняго времени, влечетъ за собою постепенную бюрократизацію судебнаго вѣдомства, превращеніе судьи въ чиновника—бюрократа.

Независимо отъ внутренней реорганизаціи бюрократизма, важнымъ орудіемъ государства въ борьбѣ съ его пороками является контроль общественнаго мнѣнія надъ административной дѣятельностью во всемъ ея объемѣ.

Въ конституціонныхъ государствахъ такой контроль осуществляется, главнымъ образомъ, парламентомъ. Не безъ основанія Д. С. Милль утверждаетъ, что истинное назначеніе парламента заключается не столько въ непосредственной законодательной дѣятельности, а тѣмъ менѣе въ дѣятельности административной, сколько въ *наблюденіи надъ правительствомъ*. Парламентъ подвергаетъ гласности всѣ его дѣйствія, побуждаетъ къ разъясненію и оправданію тѣхъ изъ нихъ, которыя могутъ возбуждать сомнѣнія; порицаетъ ихъ, когда они этого заслуживаютъ, и, если правительственные агенты злоупотребляютъ своими полномочіями, назначаетъ имъ преемниковъ, съ точнымъ или приблизительнымъ указаніемъ кандидатовъ *).

Тамъ, гдѣ парламентовъ нѣтъ, единственнымъ средствомъ общественнаго контроля надъ администраціей является печать.

Подобно дыханію вѣтра, печать не даетъ зацвѣсти и затянуться грязью стоячимъ водамъ бюрократизма. Она борется съ рутиной, выясняетъ народныя нужды, осмѣиваетъ бюрократическій духъ. Она вноситъ струю чистаго

*) *Милль*, Представительное правленіе (русскій переводъ), стр. 44 и сл.

воздуха въ затхлую атмосферу бюрократическихъ канцелярій. Изображая жизнь, какъ она есть, во всей ея неприкрытой и неприкрашенной наготѣ, печать является незамѣнимымъ совѣтникомъ власти. По справедливому замѣчанію Чичерина, тѣ, которые стоятъ на верху, не имѣютъ ни малѣйшаго понятія о томъ, что совершается внизу. Они намѣренно вводятся въ обманъ и поневолѣ даютъ рѣшенія, противорѣчащія существу дѣла. Оффиціальная ложь становится господствующимъ явленіемъ общественной жизни; она проникаетъ всюду и все отравляетъ. Чѣмъ болѣе бюрократія получаетъ преобладающее значеніе, чѣмъ менѣе допускается свободный голосъ общества, тѣмъ болѣе это зло становится глубокимъ и вопіющимъ *).

Въ ряду мѣръ, парализующихъ или, по крайней мѣрѣ, смягчающихъ зло бюрократизма, одно изъ первыхъ мѣстъ занимаетъ развитіе союзнаго строя вообще, и мѣстнаго самоуправленія въ особености.

Господство профессіональнаго чиновничества — неустранимый фактъ современной государственной жизни; именно потому необходимо ввести это господство въ опредѣленныя границы, противопоставить бюрократіи самодѣятельное общество. — Недостатки бюрократизма сказываются особенно чувствительно въ тѣхъ случаяхъ, когда бюрократія беретъ на себя непосредственное осуществленіе мѣстныхъ интересовъ, непосредственное воздѣйствіе на мѣстную жизнь. И наоборотъ, именно въ сферѣ самоуправленія, наиболѣе плодотворна дѣятельность мѣстныхъ людей, свободныхъ отъ бюрократической зависимости и бюрократической рутины, знающихъ мѣстную жизнь и непосредственно заинтересованныхъ въ ея успѣхахъ.

Самоуправленіе—крѣпкая стѣна, защищающая низины народной жизни отъ бюрократическаго потопа.

---

*) *Чичеринъ.* Курсъ государственной науки, ч. III, стр. 482.

Губернаторъ, какъ органъ надзора.

I.

Въ Именномъ Указѣ 1837 г., сопровождавшемъ общій наказъ гражданскимъ губернаторамъ*), сказано: „Государственный совѣтъ, съ утвержденія нашего, поручилъ министру внутреннихъ дѣлъ учредить для гражданскихъ губернаторовъ и губернскихъ правленій правильнѣйшій и удобнѣйшій порядокъ и предложить мѣры для лучшаго устройства земской полиціи, не *отступая, впрочемъ, отъ коренныхъ постановленій учрежденія о губерніяхъ* 1775 г. „Очевидно, наказъ 1837 г., по мысли законодателя, проникнутъ общимъ духомъ, общими началами съ учрежденіемъ императрицы Екатерины II. Съ другой стороны, достаточно раскрыть послѣднее изданіе (92 г.) II тома св. зак. и обратить вниманіе на подстрочныя примѣчанія, чтобы убѣдиться, что второй раздѣлъ общаго учрежденія губернскаго (учрежденіе начальниковъ губерній и губернскихъ правленій) является, въ весьма значительной мѣрѣ, воспроизведеніемъ—исправленнымъ и дополненнымъ—наказа 1837 г. Такимъ образомъ, преемственная связь между дѣйствующимъ законодательствомъ о правительственныхъ мѣстныхъ учрежденіяхъ и учрежденіемъ для управленія губерній 1775 г.**) — очевидна. Поэтому выясненіе принциповъ Екатерининскаго законодательства не безразлично для пониманія губернаторской должности по дѣйствующему праву.

*) П. С. З. № 10.303.
**) П. С. З. (1-е) № 14392.

Управленіе губерній вручается учрежденіемъ 1775 г. намѣстническому (губернскому) правленію, состоящему изъ государева намѣстника, или генералъ-губернатора, правителя или губернатора и 2-хъ совѣтниковъ (ст. 5). По общему и вполнѣ основательному мнѣнію, отношенія намѣстника къ губернатору недостаточно выяснены учрежденіемъ. Тѣмъ не менѣе, при внимательномъ чтеніи памятника врядъ-ли можно согласиться съ проф. Лохвицкимъ, полагающимъ, что губернатору дано учрежденіемъ такое значеніе, какое теперь имѣетъ вице-губернаторъ, т. е. второго предсѣдателя губернскаго правленія и занимающаго должность начальника губерніи въ случаѣ его отсутствія, — другими словами, что государевъ намѣстникъ является собственно правителемъ губерніи подобно современному губернатору *).

Прежде всего, губернаторъ никогда не занимаетъ должности намѣстника въ случаѣ его отсутствія. По 102 ст. учрежденія, во время отлучки изъ намѣстничества государева намѣстника, правитель или губернаторъ отправляетъ свою должность *по даннымъ губернаторамъ наказамъ*; должность намѣстника остается незамѣщенной и уже одно это доказываетъ, что намѣстникъ, въ противоположность губернатору, является, по учрежденію, органомъ не активнаго управленія, а только надзора.

Далѣе, екатерининскій губернаторъ не является, подобно современному вице-губернатору, только *вторымъ* предсѣдателемъ губернскаго правленія, или, точнѣе, временнымъ замѣстителемъ *единственнаго* предсѣдателяправленія, — т. е. намѣстника. Правда, по ст. 94 учрежденія 1775 г., генералъ-губернаторъ есть предсѣдатель правленія, съ нимъ засѣдаетъ губернаторъ съ двумя губернскими совѣтниками; но дѣло въ томъ, что предсѣдательство намѣстника въ правленіи врядъ-ли можно понимать въ томъ смыслѣ, въ какомъ понимается теперь предсѣдательство губернатора. Намѣстникъ не разсматривается учрежденіемъ, какъ интегральная часть самого правленія; всякое дѣло для своего

*) А. Лохвицкій, Губернія, т. I., стр. 216.

рѣшенія отнюдь не должно необходимо пройти черезъ руки, быть выраженіемъ воли намѣстника. Проф. Андреевскій справедливо замѣчаетъ, что управленіе губернское, по мысли императрицы Екатерины II, должно было отражать въ себѣ управленіе самой верховной власти*). Поэтому намѣстникъ въ такомъ же смыслѣ является предсѣдателемъ губернскаго правленія, въ какомъ сама императрица являлась предсѣдателемъ сената: намѣстнику принадлежалъ высшій надзоръ надъ дѣятельностью правленія, непосредственнаго же участія въ дѣлахъ его онъ не принималъ. Можно найти множество подтвержденій этой мысли въ самомъ учрежденіи. Вышеупомянутая 94 ст. его, объявляющая генералъ-губернатора предсѣдателемъ правленія, во второй половинѣ постановляетъ: „когда-же генералъ-губернаторъ и губернаторъ внѣ губерніи бываютъ, тогда вице-губернаторъ заступаетъ мѣсто губернатора". Очевидно, въ заступленіи должности намѣстника особенной необходимости нѣтъ: *дѣла будутъ рѣшаться и безъ него*. Наоборотъ, по ст. 267 т. II изд. 92 г., въ случаѣ отсутствія губернатора и вице-губернатора управляющій казенной палатой или государственными имуществами замѣщаютъ не вице-губернатора, а губернатора, потому что безъ губернатора некому рѣшать текущихъ дѣлъ управленія. То-же самое, но еще въ болѣе категорической формѣ, утверждаетъ 103 ст. учрежденія. Она гласитъ: „Два совѣтника опредѣляются въ губернское правленіе для вспоможенія *губернатору* (а не намѣстнику). Они разсужденіемъ своимъ уважаютъ дѣло, и потомъ исполняютъ положенія *губернаторскія* (а не намѣстничьи). Буде же случится, что губернаторскія приказанія не соотвѣтствуютъ пользѣ общей или службѣ Императорскаго Величества, или нарушаютъ узаконенія, и губернатора разсужденіями отъ того отвратить имъ не можно, тогда совѣтники долженствуютъ внести въ правленіе письменно свое мнѣніе. и губернатора, и сенатъ о томъ увѣ-

*) Проф. Андреевскій, О намѣстникахъ, воеводахъ, губернаторахъ стр. 133.

домить, *но приказаній губернаторскихъ отмѣнить не могутъ и по онымъ исполнять обязаны*". Не ясно-ли, что екатерининскій губернаторъ toto coelo отличается отъ вице-губернатора нашихъ временъ. Только что упомянутая 104 ст. достаточно отчетливо уясняетъ отношеніе намѣстника къ губернатору, по буквѣ и духу учрежденія Екатерины Великой. Губернаторъ, иначе называемый *правителемъ*, правитъ губерніей; губернское правленіе—это губернаторъ, обязанный выслушивать (но только выслушивать!) „уваженія" двухъ совѣтниковъ. Государевъ намѣстникъ стоитъ внѣ губернскаго правленія и надъ нимъ *). Его функція—политическое руководство и верховный надзоръ,—надзоръ „съ правомъ исправленія", по выраженію Сперанскаго; непосредственнаго участія въ управленіи онъ не принимаетъ. Только потому и оказалось „*возможнымъ*" въ 1781 г. назначить одного намѣстника на 2—3 губерніи: само собою разумѣется, что предсѣдательствовать, какъ современный губернаторъ, въ нѣсколькихъ губернскихъ правленіяхъ, отстоящихъ насотни и тысячи верстъ другъ отъ друга, государевъ намѣстникъ не могъ.

Итакъ, отдѣленіе функціи надзора отъ функціи активнаго управленія—таково одно изъ главныхъ и въ высшей степени важныхъ началъ законодательства Великой Екатерины. Прибавимъ, что надзоръ намѣстника стоялъ надо всѣмъ мѣстнымъ управленіемъ, одинаково простирался на всѣ вѣтви его,—былъ единымъ и общимъ надзоромъ.

Указанный принципъ учрежд. 1775 г. поможетъ намъ уяснить себѣ дѣйствующее законодательство о губернаторской должности, его недостатки и пути къ его улучшенію.

Принципъ учрежденія 1775 г. — отдѣленіе функціи надзора отъ функціи управленія,—не получилъ, однако,

*) Ст. 432 Учрежд. слѣдующимъ образомъ опредѣляетъ порядокъ, какъ кому за кѣмъ слѣдовать надлежитъ въ торжественныхъ собраніяхъ: I главнокомандующій, II правленіе губернское,—*то есть* впереди губернаторъ или правитель, потомъ два совѣтника.

осуществленія на практикѣ. Введеніе учрежденія въ 1781 г. въ дѣйствіе не замедлило обнаружить, что надзоръ, задуманный Императрицей, обратился въ *управленіе* въ высшей степени *личное**). Да иначе и не могло быть. Намѣстники явились органомъ не *мѣстнаго*, нормальнаго надзора, а надзора *верховнаго,* политическаго. Они облечены были огромными и совершенно неопредѣленными полномочіями, правомъ политическаго руководства. Въ рукахъ подобныхъ лицъ надзоръ, сопровождаемый правомъ *исправленія,* не могъ не обратиться въ самовластіе, не ограниченное закономъ. Какъ могли намѣстники охранять законъ, когда сами они поставлены были выше закона?

По вступленіи на престолъ Императора Павла, въ 1797 г., должность генералъ-губернатора была упразднена, и, вмѣстѣ съ нею, упразднена была функція мѣстнаго надзора. Хотя надзоръ генералъ-губернаторовъ, справедливо говоритъ Сперанскій въ своемъ введеніи къ намѣстническому учрежденію (1821 г.), по неопредѣлительности своей былъ недостаточенъ, но съ упраздненіемъ его губернскія мѣста оставались уже безо всякаго главнаго мѣстнаго надзора, кромѣ прокурорскаго, который и вездѣ слабъ, а въ отдаленныхъ губерніяхъ почти ничтоженъ, ибо прокуроръ никакой власти въ губернскихъ мѣстахъ не имѣетъ**).

Въ царствованіе Императора Александра I-го сдѣлано было нѣсколько попытокъ возсоздать мѣстный надзоръ, необходимость котораго Императоръ вполнѣ понималъ. Но попытки эти съ самаго начала пошли по ложному пути. Предполагалось возможнымъ создать *мѣстный* надзоръ посредствомъ перенесенія въ мѣстность *высшаго, политическаго* надзора, т. е. посредствомъ возсозданія должности государева намѣстника. Проектъ 1816 г., проектъ Сперанскаго 1821 г., дѣятельность Балашева,

---

*) Градовскій. Сборникъ статей: „Политика, Исторія, Администрація", стр. 426.

**) Калачовъ. Архивъ 59 г., стр. 108.

какъ генералъ-губернатора пяти губерній,—вездѣ и всегда генералъ-губернаторъ является, по выраженію Сперанскаго, установленіемъ государственнымъ, министерствомъ, дѣйствующимъ на мѣстѣ. Генералъ-губернаторъ не только слѣдитъ за исполненіемъ законовъ мѣстными властями, онъ останавливаетъ исполненіе указовъ сената и предписаній министровъ, буде отъ того можетъ произойти вредъ (проектъ 1816 г.). Генералъ-губернаторъ не только заставляетъ исполнять въ свое время и въ совершенной точности распорядокъ министра, но и слѣдитъ, чтобы министерскія части одна другой не вредили и ни которая-бы никого выше мѣры не стѣсняла. Замѣтивъ тому противное и бывъ не въ состояніи обстоять права чьи-бы то ни было, генералъ-губернаторъ доноситъ Государю или высшему правительству (проектъ Балашева).

Если, однако, верховный надзоръ государевыхъ намѣстниковъ Екатерины Великой былъ не желателенъ, ибо онъ переходилъ въ самовластіе, то верховный надзоръ генералъ-губернаторовъ, по упомянутымъ проектамъ, былъ не только нежелательнымъ, но и прямо невозможнымъ. По учрежденіи въ 1802 г. министерствъ, функція политическаго руководства и надзора по необходимости сосредоточилась въ рукахъ министровъ. Само собою разумѣется, что порученіе одной и той же функціи двумъ, совершенно независимымъ другъ отъ друга органамъ не только излишне, но и прямо вредно, и чѣмъ выше, чѣмъ неопредѣленнѣе эти функціи, тѣмъ больше и тѣмъ неизбѣжнѣе вредъ. Вопреки предсказаніямъ Балашева, генералъ-губернаторы оказались и непріятны министрамъ, и неполезны службѣ.

Вскорѣ по вступленіи на престолъ Императора Николая I-го, 6-го декабря 1826 г. при государственномъ совѣтѣ образованъ былъ комитетъ, занявшійся разсмотрѣніемъ проекта Балашева и другихъ проектовъ, относящихся къ преобразованію губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій. Въ засѣданіи 4 мая 1827 г. дѣятельность и проекты Балашева, послѣ подробнаго разсмотрѣнія, были

окончательно осуждены комитетомъ, а вмѣстѣ съ ними осуждена была и самая идея генералъ-губернаторской должности, какъ нормальнаго повсемѣстнаго учрежденія имперіи. Мѣстный надзоръ генералъ-губернаторовъ, не отдѣленный отъ управленія, по мнѣнію комитета, не доставлялъ-бы правительству увѣренности, что теченіе дѣлъ въ губерніяхъ и благосостояніе народа соотвѣтствуютъ благотворнымъ его намѣреніямъ. Твердость, единство и сила управленія зависятъ отъ совершенства установленій, отъ хорошаго выбора лицъ, а не отъ безмѣрной ихъ власти. Напротивъ того, эти установленія теряютъ свою силу и разрушаются, когда высшіе сановники (какъ сіе нерѣдко бывало) употребляютъ данныя имъ полномочія на то, чтобы затруднить или останавливать законное теченіе дѣлъ, и одинъ другому противодѣйствовать. Желанный порядокъ въ губерніяхъ только тогда учредится, когда будутъ постановлены точныя и единообразныя правила для всѣхъ мѣстъ управленія и суда, когда мѣста сіи зависѣть будутъ отъ одного центральнаго верховнаго правительства, которое-бы руководствовало каждаго по одинаковымъ началамъ и, такъ сказать, единымъ движеніемъ *).

Въ виду этихъ соображеній комитетъ пришелъ къ заключенію, что генералъ-губернаторы должны быть сохранены только въ обѣихъ столицахъ и пограничныхъ губерніяхъ,— и это заключеніе, по журналу 4 мая 1827 г., удостоено было Высочайшаго утвержденія.

Но порѣшивъ, такимъ образомъ, съ генералъ-губернаторской должностью, Комитетъ отлично понималъ необходимость такъ или иначе создать въ губерніяхъ органъ мѣстнаго надзора.

Положеніе мѣстнаго надзора въ 20 годахъ истекшаго столѣтія прекрасно обрисовано Сперанскимъ въ его проектѣ учрежденія областнаго управленія (21 г.) и въ замѣчаніяхъ о губернскихъ учрежденіяхъ, написанныхъ въ 1827 г. и напечатанныхъ въ архивѣ Калачова

*) Калачовъ. Архивъ 1859 г. стр. 69.

(за 1859 г.)—Губернскія мѣста, говоритъ Сперанскій, въ прямомъ смыслѣ не имѣютъ надъ собою мѣстнаго надзора; гражданскій губернаторъ, бывъ предсѣдателемъ губернскаго правленія, не можетъ надзирать ни самъ за собою, ни за мѣстами ему равными; есть надзоръ прокурорскій, но, во-первыхъ, протесты его не могутъ остановить исполненія; во-вторыхъ, что значитъ надзоръ лица низшаго надъ высшими? Что значитъ надзоръ, коего послѣдствія являются мѣсяцъ, два, годъ послѣ исполненія? И что можетъ сей надзоръ, разсѣянный на многія тысячи дѣлъ судебныхъ, хозяйственныхъ и политическихъ? Надзоръ съ властью исправленія, по общему учрежденію, принадлежитъ генералъ-губернаторамъ. Но тамъ, гдѣ званіе сіе нынѣ существуетъ, дѣйствіе его, яко личное и съ точностью не опредѣленное. непрестанно колеблется между самовластіемъ и послабленіемъ; тамъже, гдѣ нѣтъ сего званія, надзоръ чрезъ прокуроровъ прямо восходитъ въ сенатъ.—Но, во-первыхъ, есть дѣла, есть притѣсненія, упадающія на людей безгласныхъ, каковы суть сельскіе обыватели, отъ коихъ рѣдко могутъ быть жалобы; во-вторыхъ, какъ никого нельзя винить безъ отвѣта, а отвѣтъ и объясненіе безъ повѣрки документовъ на мѣстѣ, безъ сообщенія ихъ просителю, рѣдко могутъ быть достовѣрны, то и рѣшеніе сената или министерства, на нихъ основанное, случайно только можетъ быть справедливо; а случайность не правило и не замѣняетъ порядка.

Нормальнымъ органомъ мѣстнаго надзора, по мнѣнію Комитета 26 г., долженъ явиться *губернаторъ*. Это мнѣніе комитета легло въ основаніе общаго наказа гражданскимъ губернаторамъ 3 іюня 1837 г. И дѣйствительно, оно представляется совершенно раціональнымъ и естественнымъ. Губернаторъ — нормальный, мѣстный органъ, не снабженный никакими особыми, сверхъ-законными полномочіями; онъ стоитъ одиноко, выше всякой мѣстной власти, и поэтому естественно, именно, ему поручить важную функцію надзора, требующую самостоятельности и независимости отъ мѣстныхъ вліяній.

Но поручивъ губернатору мѣстный надзоръ, Комитетъ, въ *противоположность Наказу* 37 г., отлично понималъ, что необходимо отнять у него рѣшающій голосъ въ администраціи.

Два въ одинаковой мѣрѣ замѣчательныхъ проекта представлены были въ Комитетъ 26 года — одинъ неизвѣстнымъ (Балугьянскимъ), другой Сперанскимъ. Проектъ Балугьянскаго въ особенности замѣчателенъ въ той части, которая трактуетъ о преобразованіи суда. Всѣ главныя начала судоустройства, призванныя къ жизни только судебной реформой, уже въ 27 г. горячо рекомендуются Балугьянскимъ *). Что же касается губернскаго управленія вообще, то, оставляя губернаторовъ представителями губернскихъ правленій, онъ рекомендуетъ *коллегіальную* форму производства дѣлъ **) При обсужденіи этой записки, Комитетъ постановилъ, касательно власти губернатора, слѣдующія правила ***): 1) Когда губернаторъ будетъ согласенъ съ мнѣніемъ всѣхъ членовъ губернскаго правленія, или же большинства ихъ, то рѣшеніе исполняется указаннымъ образомъ; 2) когда губернаторъ не согласится съ опредѣленіемъ губернскаго правленія, то имѣетъ право остановить исполненіе рѣшенія и немедленно представить дѣло на разсмотрѣніе того министерства, до кого оно по существу своему принадлежитъ, 3) въ случаяхъ важныхъ, когда нужны рѣшительныя мѣры и когда, по мнѣнію губернатора, невозможно отложить оныя до высшаго разрѣшенія, губернаторъ имѣетъ право принять ихъ и, вопреки опредѣленія губернскаго правленія, отвѣтствуя тогда какъ за самую мѣру, такъ и за ея поспѣшное исполненіе; и въ то же время доносить о томъ надлежащему министерству.

Другой проектъ, представленный въ Комитетъ 26 г., какъ мы уже сказали, принадлежитъ перу Сперанскаго.

*) Предположеніе учредить одну апелляціонную инстанцію и одну кассаціонную (Сенатъ) Комитетъ находилъ у насъ въ Россіи невозможнымъ.

**) Калачовъ. Архивъ стр. 73.

***) Калачовъ. Архивъ 73.

По мысли Сперанскаго, губернаторъ долженъ быть освобожденъ отъ предсѣдательства въ губернскомъ правленіи и обязанность эта должна быть возложена на вице-губернатора*). Въ своемъ отзывѣ на проектъ Сперанскаго, министръ внутреннихъ дѣлъ (гр. Закревскій), вполнѣ соглашается съ необходимостью освободить губернаторовъ отъ предсѣдательствованія въ губернскомъ правленіи и учредить въ сихъ послѣднихъ особыхъ предсѣдателей подъ именемъ вице-губернаторовъ.

Итакъ, изъ сказаннаго очевидно, что Комитетъ 6-го декабря 26 г. пришелъ къ слѣдующимъ двумъ выводамъ: 1) Необходимо функцію надзора поручить губернаторамъ; 2) необходимо—такъ или иначе — функцію надзора отдѣлить отъ функціи активнаго управленія.

Общій наказъ гражданскимъ губернаторамъ 3 іюня 1837 г. усвоилъ себѣ первый выводъ и пренебрегъ вторымъ.

Правда, наказъ, какъ справедливо указалъ и проф. Градовскій (см. проектъ губернской реформы,**) выдвигаетъ и подчеркиваетъ, именно, функцію надзора. Важнѣйшая обязанность губернаторовъ, гласитъ 345 ст. *наказа*, есть наблюденіе за точнымъ повсюду, въ управляемомъ ими краѣ, исполненіемъ государственныхъ постановленій Высочайшихъ повелѣній Его Императорскаго Величества и основанныхъ на волѣ Его распоряженій высшаго правительства. Наказъ старается устранить губернатора, сколько возможно, отъ непосредственной администраціи, отъ *личной* дѣятельности. Согласно 3 ст. наказа, губернаторы дѣйствуютъ или 1) черезъ предсѣдательствуемыя ими губернскія правленія, или 2) чрезъ особыя, учрежденныя для нѣкоторыхъ предметовъ, мѣста, или, наконецъ, 3) въ дѣлахъ казеннаго, судебнаго и другихъ, не входящихъ въ кругъ общаго управленія, вѣдомствъ, а также въ дѣлахъ *особо* тайныхъ, или нетерпящихъ ни *малѣйшаго* отлагательства — прямыми

*) Калачовъ. стр. 91.
**) Градовскій, назв. сб. стр. 477.

отъ своего лица предписаніями и распоряженіями. Ст. 324 объявляетъ гражданскихъ губернаторовъ отвѣтственными предъ высшимъ начальствомъ, между прочимъ, и тогда, если они дѣйствуютъ своимъ лицомъ въ такихъ случаяхъ, кои подлежатъ разсмотрѣнію губернскаго правленія, приказа общ. призрѣнія, или другихъ мѣстъ, состоящихъ подъ ихъ предсѣдательствомъ и когда къ изъятію оныхъ изъ сего, закономъ установленнаго порядка, не было никакихъ важныхъ причинъ или особыхъ предписаній высшаго начальства.

Тѣмъ не менѣе, всѣ старанія наказа отдѣлить, такимъ образомъ, надзоръ отъ личной администраціи оказались тщетными, такъ какъ, по положенію о порядкѣ производства дѣлъ въ губернскихъ правленіяхъ 1837 г., губернскія правленія остались почти тѣмъ-же, чѣмъ они были по учрежденію 1775 г., т. е. канцеляріей гражданскаго губернатора, и только *).

За исключеніемъ очень и очень небольшого числа дѣлъ, относящихся къ судной части (дѣла по наказанію за корчемство, за порубку лѣсовъ, по сомнѣнію въ законахъ, по вопросамъ о подсудности) и разрѣшавшихся, по положенію 37 г., коллегіально **)—въ этомъ заключается нововведеніе, сравнительно съ учрежденіемъ 1775 г.; можетъ быть оно допущено подъ вліяніемъ проекта Балугьянскаго,—всѣ прочія, т. е. почти всѣ дѣла рѣшаются не по большинству голосовъ, а по усмотрѣнію и приказанію губернатора. Такимъ образомъ, губернаторъ, управляя губерніей черезъ губернское правленіе, управляетъ ею все-таки *лично*. Надзоръ и непосредственная администрація все-таки сосредоточиваются въ однѣхъ и тѣхъ-же рукахъ. То, что Сперанскій считалъ невозможнымъ, признается возможнымъ и желательнымъ Наказомъ 37 г., лежащимъ въ основѣ дѣйствующаго нынѣ законо-

*) П. С. З. № 10, 304.
**) Ст. 31 Положенія. Ст. 668 т. II св. зак. изд. 1842.

дательства: гражданскій губернаторъ, бывъ предсѣдателемъ губернскаго правленія, надзираетъ самъ за собою.

Съ 1837 г. мѣстное управленіе наше еще не подверглось радикальной и всеобщей реформѣ. Въ основаніи Общаго Учрежденія Губернскаго, какъ упомянуто выше, и теперь лежитъ Наказъ Гражданскимъ Губернаторамъ 1837 г. Тѣмъ не менѣе, крупными законодательными реформами прошлаго царствованія, равно какъ другими менѣе значительными законами, внесены существенныя измѣненія въ упомянутый Наказъ. Всѣ эти измѣненія имѣютъ одну общую и несомнѣнную тенденцію: усилить функцію губернаторскаго надзора и сократить функцію губернаторскаго управленія. Такой фактъ чрезвычайно важенъ: онъ указываетъ намъ тотъ путь, по которому должно пойти дальнѣйшее развитіе и реформированіе губернаторской должности.

Такъ, учрежденіе губернскихъ правленій 2 января 1845 г. [1]) и, позднѣе, временныя правила о преобразованіи губернскихъ учрежденій 8 іюня 1865 г. [2]) пытаются—правда, не удачно—усилить активную роль губернскихъ правленій, освободить губернатора отъ текущихъ дѣлъ управленія, поставить его внѣ губернскаго правленія и надъ нимъ. Съ другой стороны, положеніемъ комитета министровъ 22 іюля 1866 г. значительно распространены права губернскаго надзора [3]). Губернаторъ пріобрѣтаетъ право производить общую и внезапную ревизію даже въ такихъ административныхъ учрежденіяхъ, которыя не входятъ въ кругъ губернскихъ установленій и подчиняются своему спеціальному начальству [4]); кромѣ того, опредѣленіе къ должности чиновниковъ мѣстными

---

[1]) См. ст. 41 Нак. 37 г. (П. С. З. № 18. 580) ст. 668, т. II, ч. I Св. Зак. изд. 1842 г.; ст. 754, т. II ч. I Св. Зак. изд. 57: и затѣмъ соотвѣтственныя статьи слѣдующихъ изданій; далѣе, ст. 90 Нак. 37 г. и ст. 804 т. II. Св. Зак. изд. 57 г.; ст. 746, г. II Св. Зак. изд. 76 г.; ст. 521 Общ. Учрежд. Губ. т. II Св. Зак. изд. 92 г.

[2]) II С. Зак. № 42.180; ст. 14 сравн. со ст. 52 Учр. 45 г.; ст. 35 и 20 Времен. Прав.

[3]) П. С. З. № 34 501.

[4]) Ст. 271 Общ. Учр. Губ. т. II Св. Зак. изд. 92 г.

административными учрежденіями различныхъ вѣдомствъ поставлено подъ контроль губернатора *).

На преобразованіе губернской должности оказали огромное вліяніе общеправительственныя реформы царствованія Императора Александра II.

Реформы крестьянская, судебная, земская и городская, введеніе всеобщей воинской повинности — освободили губернатора отъ множества судебныхъ и административныхъ обязанностей, лежавшихъ на немъ; а крестьянская, земская и городская реформы, кромѣ того, расширили сферу губернаторскаго надзора увеличили необходимость въ мѣстной безпристрастной и надзирающей власти.

Наконецъ, необходимо указать, что законъ 12 іюля 1889 г., создавшій земскихъ участковыхъ начальниковъ, въ свою очередь, способствуетъ, или, по крайней мѣрѣ, долженъ бы способствовать отдѣленію отъ губернаторской должности чуждыхъ ея природѣ административныхъ функцій. Признавая полную, теоретическую и практическую, недопустимость совмѣщенія судебныхъ и административныхъ функцій въ лицѣ земскихъ начальниковъ, нельзя, казалось-бы не признать дѣйствительной необходимости въ уѣздномъ, *близкомъ къ мѣстности* органѣ активнаго управленія; само собою, впрочемъ, разумѣется, что, при сколько нибудь правильной организаціи мѣстнаго управленія, такой органъ долженъ-бы имѣть не административный, а *земскій* характеръ.

Еще Сперанскій, въ проектѣ, о которомъ шла выше рѣчь, желая создать изъ губернаторской должности органъ правительственнаго надзора, предлагалъ учредить

---

*) Ст. 286 Общ. Учр. Губ. т. II Св. Зак. изд. 92. Кромѣ упомянутаго Положенія Ком. Мин. 1866 г., см. также: Именной указъ объ улучшеніи хозяйственнаго и административнаго устройства заведенія Импер. Маріи 1866 г. (П. С. З. № 43.995). Выс.утв. положеніе о женскихъ гимназіяхъ и прогимназіяхъ мин. нар. просв. (П. С. З. 48.406). — Вообще о прогрессующемъ значеніи губернаторскаго надзора срав. ст. 2.290 т. II ч. I Св. Зак. изд. 42 г.; ст. 2.463 т. II ч. Св. Зак. изд. 57 г.; ст. 1.224 т. II ч. I. Св. Зак. изд. 76 г. и, наконецъ, ст. 270 Общ. Учр. Губ. т. II Св. Зак. изд. 92 г.

особую должность уѣзднаго правителя, представляющаго въ уѣздѣ лицо гражданскаго губернатора и предсѣдательствующаго въ уѣздномъ правленіи. По мнѣнію Сперанскаго, эту должность можно бы поручить уѣзднымъ предводителямъ дворянства. Императоръ Николай I, соглашаясь въ принципѣ съ предположеніями Сперанскаго, полагалъ только, что едва-ли возможно избрать болѣе 500 надежныхъ чиновниковъ для подобныхъ мѣстъ; соединеніе же должности уѣзднаго правителя съ должностью предводителя дворянства врядъ-ли представляется удобнымъ. Можетъ-ли правительство имѣть увѣренность,—говорилъ императоръ,— что предводители, занимая мѣсто правителей уѣздовъ будутъ всегда дѣйствовать сообразно съ намѣреніями (правительства), не увлекаясь, по крайней мѣрѣ, иногда желаніемъ охранять особыя выгоды того сословія, къ коему они принадлежатъ *).

Не раздѣляя сомнѣній императора Николая I, законъ 12 іюля 1889 г. обусловливаетъ занятіе должности земскаго начальника дворянскимъ происхожденіемъ лица. Въ этомъ—одинъ изъ наиболѣе крупныхъ недостатковъ закона; но какъ бы то ни было, перенося активное управленіе изъ губерніи въ уѣздъ, этотъ законъ въ значительной степени способствуетъ будущему преобразованію губернаторской должности.

Таково историческое движеніе нашего законодательства по разсматриваемому вопросу. Это движеніе еще далеко отъ своего предѣла, но тенденція его несомнѣнна: постепенно освобождаясь отъ функціи активнаго управленія, губернаторъ постепенно превращается въ органъ надзора.

II.

Обращаясь къ выясненію современнаго значенія губернаторской должности, нельзя не обратить вниманія на крайнюю неточность тѣхъ опредѣленій этой должности, какія встрѣчаются въ дѣйствующемъ правѣ.

*) *Калачевъ* l. cit. стр., 102.

Ст. 292 общ. учр. губ. (св. зак. т. II изд. 1892 г.) называетъ губернатора представителемъ высшей въ губерніи власти; ст. 271 и 272 (тамъ-же) — представителемъ высшей правительственной, или административной въ губерніи власти; ст. 201 (тамъ-же) — начальникомъ и правителемъ губерніи; ст. 270 (тамъ же) — непосредственнымъ начальникомъ губерніи, ст. 274 — исполнителемъ и, такъ сказать, оберегателемъ закона и т. д.

Неточность опредѣленій губернаторской должности является прямымъ результатомъ неопредѣленности ея функцій. По дѣйствующему праву, губернаторская должность имѣетъ несомнѣнно двойственный характеръ. Во-первыхъ, губернаторъ-представитель верховной власти въ губерніи; въ этомъ своемъ званіи, онъ является, по преимуществу, высшимъ органомъ мѣстнаго надзора.—Во-вторыхъ, губернаторъ—органъ почти всѣхъ министерствъ, и, прежде всего, министерства внутреннихъ дѣлъ. Въ этомъ своемъ значеніи онъ участвуетъ въ активномъ управленіи, является начальникомъ или правителемъ губерніи.

I глава II раздѣла Общ. Учрежд. губ. (ст. 268 и слѣд.) выдвигаетъ на первый планъ значеніе губернатора, какъ органа верховной, или высшей правительственной власти въ губерніи. Какъ таковой, губернаторъ опредѣляется и увольняется именными Высочайшими указами и вмѣстѣ Высочайшими приказами [1]). Свои отчеты губернаторъ представляетъ непосредственно Государю Императору [2]). Какъ представитель верховной власти, губернаторъ поставленъ выше всѣхъ должностныхъ лицъ губерніи, хотя бы и не подчиненныхъ ему въ служебномъ отношеніи, не смотря на сравнительное ихъ по классу должности или чину старшинство [3]).

Губернаторы получаютъ указы и повелѣнія только отъ Императорскаго Величества и Правительствующаго Сената и представляютъ рапорты и донесенія только Государю Императору и Правительствующему Сенату [4]).

---

[1]) Ст. 204 Общ. учр. губ. т. II. изд. 1892 г.
[2]) Ст. 391 и 393, тамъ-же.
[3]) Ст. 292 тамъ-же.
[4]) Ст. 398 тамъ-же.

Наконецъ, дѣйствующія правила объ отвѣтственности губернаторовъ за преступленія должности точно также могутъ быть объяснены исключительно воззрѣніемъ нашего законодательства на губернатора, какъ на представителя верховной власти въ мѣстности. Такъ, согласно ст. 397 Общ. учр. губ. (т. II св. зак. изд. 1892 г.), губернаторы подвергаются отвѣтственности и замѣчаніямъ, выговорамъ ими инымъ взысканіямъ, или же суду и удаленію отъ должности не иначе, какъ по ясному доказательству вины и по Высочайшимъ повелѣніямъ. Необходимо, впрочемъ, замѣтить, что до самаго послѣдняго времени означенное постановленіе 397 ст. Общ. учр. губ. стояло въ очевидномъ противорѣчіи съ соотвѣтственными правилами устава уголовнаго судопроизводства, согласно которымъ преданіе суду должностныхъ лицъ, опредѣляемыхъ Высочайшею властью на должности не выше четвертаго класса, а слѣдовательно и губернаторовъ,— зависѣло отъ перваго департамента Правительствующаго Сената *). Указанное противорѣчіе устранено Высочайше утвержденнымъ 26 мая 1897 г. мнѣніемъ государственнаго совѣта объ измѣненіи дѣйствующихъ правилъ объ отвѣтственности губернаторовъ за преступленія должности. Исходя изъ того соображенія, что преданіе суду губернатора департаментомъ сената, умаляя значеніе губернаторской должности, тѣмъ самымъ колеблетъ достоинство и авторитетъ высшей власти, представителемъ которой является губернаторъ,— новый законъ обусловливаетъ приведеніе въ исполненіе опредѣленій Правительствующаго Сената о назначеніи надъ губернаторами слѣдствія, о преданіи ихъ суду и о временномъ или совершенномъ удаленіи отъ должности предварительнымъ испрошеніемъ Высочайшаго на сіе разрѣшенія чрезъ комитетъ министровъ.

Такова, по дѣйствующему законодательству — разумѣется въ общихъ чертахъ — характеристика губерна-

*) Уст. угол. суд. ст. 1076, 1097 и 1112.

тора, какъ мѣстнаго органа верховной, или высшей правительственной власти. Въ этомъ своемъ значеніи, какъ указано выше, губернаторъ, прежде всего, является главнымъ органомъ мѣстнаго надзора. Онъ—говоря словами закона—блюститель неприкосновенности верховныхъ правъ самодержавія, пользъ государства и повсемѣстнаго точнаго исполненія законовъ, уставовъ, высочайшихъ повелѣній, указовъ Правительствующаго Сената и предписаній начальства [1]).

Попытаемся теперь свести и систематизировать права, принадлежащія губернатору, какъ органу мѣстнаго надзора.

Губернаторскій надзоръ проявляется въ двоякомъ направленіи: во-первыхъ, какъ надзоръ за должностными лицами, — правительственными и общественными; во-вторыхъ, какъ надзоръ за дѣятельностью учрежденій — правительственныхъ и общественныхъ.

I. Надзоръ за правительственными должностными лицами выражается въ слѣдующемъ: губернаторъ опредѣляетъ къ должностямъ или контролируетъ опредѣленіе чиновниковъ, служащихъ въ мѣстныхъ административныхъ учрежденіяхъ въ должностяхъ до VII класса включительно [2]). Всѣ представленія мѣстныхъ административныхъ начальствъ, за исключеніемъ контрольныхъ палатъ, о награжденіи подвѣдомственныхъ имъ лицъ идутъ чрезъ губернатора [3]).

Должностныя лица, назначаемыя на должности губернаторомъ, привлекаются имъ-же къ законной отвѣтственности [4]).

Что касается общественныхъ должностныхъ лицъ, то, по Положенію объ губ. и уѣзд. земск. учрежденіяхъ 1890 г., губернаторамъ предоставлено утвержденіе избранныхъ земскимъ собраніемъ членовъ губернской и

---

[1]) Ст. 270 общ. учр. губ. (т. II св. зак. изд. 1892 г.).
[2]) Ст. 499, 285 общ. учр. губ. (т. II св. зак. изд. 92).
[3]) Ст. 288 тамъ-же.
[4]) Ст. 290 тамъ-же; срв. ст. 1088, п. I уст. угол. судопр.

уѣздной управы, а также предсѣдателя уѣздной управы [1]). Въ случаѣ неутвержденія избранныхъ лицъ, назначаются новые выборы, на которыхъ неутвержденныя лица уже не вправѣ баллотироваться, и только въ случаѣ неутвержденія и вновь избранныхъ управскія должности замѣщаются по назначенію министра внутреннихъ дѣлъ [2]). Точно также Городовое Положеніе 1892 г. предоставляетъ губернаторамъ право утвержденія городскихъ головъ, ихъ товарищей и членовъ управы. Только въ губернскихъ, областныхъ и городахъ, образующихъ градоначальство, головы и товарищи ихъ утверждаются министромъ [3]). Послѣдствія неутвержденія тѣ-же, что и по земскому положенію, — съ тою, однако, разницей, что городскія должности замѣщаются по назначенію министромъ только въ столицахъ, губернскихъ, или имъ равныхъ городахъ,— въ остальныхъ-же они замѣщаются губернаторомъ [4]).

По дѣйствующимъ земскому и городовому положеніямъ, выборные члены управы признаются состоящими на государственной службѣ [5]). Дѣла объ отвѣтственности за преступленія должности возбуждаются или постановленіями подлежащихъ земскихъ собраній и городскихъ думъ, или распоряженіями губернатора [6]). Наконецъ,

---

[1]) Ст. 118 Положенія. Предсѣдатели губернскихъ управъ утверждаются министромъ внутреннихъ дѣлъ.

[2]) Ст. 119 Положенія о губ. и уѣзд. земск. учр. Проф. Коркуновъ (Русское государственное право, т. II, изд. 2 стр. 431) по ошибкѣ говоритъ о замѣщеніи управскихъ должностей по назначенію министра, *или губернатора*.

[3]) Ст. 118 Городового Положенія. Въ столицахъ городскіе головы назначаются Высочайшею властью, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ. Думамъ предоставлено избирать для сего двухъ кандидатовъ.

[4]) Ст. 119 тамъ-же.

[5]) Ст. 124 Полож. о губ. и уѣзд. зем. учр.; ст. 121 Город. Полож.

[6]) Что касается преданія суду, то члены уѣздныхъ земскихъ управъ, равно какъ голова, его помощники и члены городской управы въ уѣздныхъ или безъуѣздныхъ городскихъ поселеніяхъ, предаются суду губернскимъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіемъ; предсѣдатели земскихъ управъ и члены управъ губернскихъ, равно какъ голова, товарищъ головы и члены управы въ городахъ губернскихъ или имъ равныхъ, а также товарищъ головы и члены управъ въ столицахъ предаются суду совѣтомъ министра внутреннихъ дѣлъ съ утвержденія министра;

представленіе означенныхъ лицъ къ наградамъ точно также проходитъ чрезъ губернаторовъ.

II. Переходя къ вопросу о губернаторскомъ надзорѣ за учрежденіями, необходимо различать: во-первыхъ, надзоръ за правительственными учрежденіями, находящимися въ прямой зависимости отъ губернатора (губернское правленіе, казенная палата, управленіе государственныхъ имуществъ, акцизное управленіе); во вторыхъ, надзоръ за правительственными учрежденіями, не входящими въ кругъ губернскихъ установленій и не состоящими въ прямой зависимости отъ губернатора (учрежденія по частямъ: горной, сельско-хозяйственной и соляной, почты и телеграфы и т. д.), наконецъ, въ-третьихъ, надзоръ за общественными установленіями.

Что касается учрежденій перваго рода, то надзоръ за ними выражается въ томъ, что губернаторы, въ случаѣ какихъ-либо дѣйствій, несогласныхъ съ законами, или противныхъ распоряженіямъ начальства, немедленно прекращаютъ сіи дѣйствія, даютъ дѣлу надлежащее направленіе и подвергаютъ виновныхъ взысканію *).

Гораздо слабѣе губернаторскій надзоръ за правительственными учрежденіями второго рода. Въ отношеніи къ нимъ губернаторы не входятъ ни въ какія непосредственныя распоряженія. Замѣтивъ въ дѣйствіяхъ этихъ учрежденій злоупотребленія или-же иное нарушеніе порядка и нерадѣніе о выгодахъ казны, они обязаны поставить имъ это на видъ; о важнѣйшихъ-же случаяхъ они доносятъ ближайшему, или даже, при безуспѣшности своихъ представленій, высшему начальству этихъ учрежденій **).

Наконецъ, въ Положеніи о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ 1890 г. и въ Городовомъ Положеніи 1892 г. подробно указаны правила губернаторскаго надзора «за правильностью и законностью дѣйствій»

наконецъ, головы обѣихъ столицъ предаются суду по постановленіямъ перваго департамента правительствующаго сената (ст. 136 пол. о губ. и уѣзд. зем. учр. и 151 город. пол.).

*) Ст. 279 общ. учр. губ. (т. II св. зак. изд. 1892 г.).

**) Ст. 362 и 363 тамъ-же.

органовъ самоуправленія [1]). Надзоръ принадлежитъ губернатору какъ надъ дѣятельностью земскихъ собраній и городскихъ думъ, такъ и надъ дѣятельностью земскихъ и городскихъ управъ.

Дѣятельность собраній и думъ, какъ извѣстно, проявляется во первыхъ, въ изданіи *распоряженій* по частнымъ случаямъ (Verfügungen) и, во-вторыхъ, въ изданіи общихъ, обязательныхъ для мѣстныхъ жителей, *постановленій* (Verordnungen). Всѣ, безъ исключенія, *постановленія* вступаютъ въ законную силу не иначе, какъ послѣ *утвержденія* ихъ губернаторомъ [2]). Изъ распоряженій только *точно* поименованныя въ законѣ подлежатъ губернаторскому утвержденію [3]). Такія распоряженія, равно какъ и *всѣ* обязательныя для жителей постановленія, не получивъ утвержденія отъ губернатора, отмѣняются или утверждаются въ послѣдней инстанціи губернскимъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіемъ, если губернаторъ соглашается съ мнѣніемъ его большинства, или министромъ внутреннихъ дѣлъ въ противномъ случаѣ [4]). Всѣ прочія распоряженія, не подлежащія утвержденію правительственной власти, хотя и представляются также губернатору, но приводятся въ дѣйствіе безъ утвержденія его, если только въ двухнедѣльный срокъ со дня ихъ полученія губернаторъ не остановитъ ихъ исполненія [5]). Остановивъ исполненіе, губернаторъ передаетъ распоряженіе собранія или думы, остановленное за его незаконность, въ губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе. Въ послѣдней инстанціи дѣло рѣшается сенатомъ, если оно остановлено, какъ незаконное, или-же государственнымъ со-

---

[1]) Ст. 5 полож. о губ. и уѣзд. земск. учр., ст. 11 город. полож.

[2]) Ст. 111 полож. о губ. и уѣзд. зем. учр.; ст. 110 город. полож.

[3]) Ст. 82 пол. о губ. и уѣзд. зем. учрежд.; ст. 78 город. положенія. Точно также исчислены въ законѣ распоряженія собраній и думъ, подлежащія утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ (ст. 83 пол. о губ. и уѣзд. зем. учр. и 79 город. пол.).

[4]) Ст. 111, 84 и 85 полож. о губ. и уѣзд. зем. учр.; ст. 110 и 80 город. пол.

[5]) Ст. 86 пол. о губ. и уѣзд. земск. учреж.

вѣтомъ и комитетомъ министровъ, если оно остановлено, какъ нецѣлесообразное, т. е. несоотвѣтствующее общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушающее интересы мѣстнаго населенія; причемъ государственный совѣтъ разсматриваетъ дѣло лишь въ томъ случаѣ, если послѣдствіемъ предполагаемаго измѣненія должно явиться возвышеніе земскаго или городскаго обложенія противъ опредѣленнаго земскимъ собраніемъ или городскою думой. Для незначительныхъ городовъ, вмѣсто комитета министровъ, послѣднею инстанціей въ рѣшеніи дѣлъ означеннаго рода является министръ внутреннихъ дѣлъ *).

Надзоръ за дѣятельностью управъ выражается, прежде всего, въ правѣ *ревизіи*. Усмотрѣвъ изъ ревизіи, или изъ жалобы поданной ему, неправильныя дѣйствія управы, губернаторъ предлагаетъ ей о возстановленіи нарушеннаго порядка. Если управа встрѣтитъ затрудненія къ исполненію такого предложенія, дѣло—въ тѣхъ случаяхъ, когда рѣчь идетъ о городскихъ управахъ,—предварительно сообщается думѣ, которая сама можетъ отмѣнить постановленіе управы; въ тѣхъ-же случаяхъ, когда рѣчь идетъ о земскихъ управахъ, дѣло непосредственно передается на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія. На постановленіе этого присутствія земское собраніе и городская дума могутъ принести жалобу сенату **).

Такова функція губернаторскаго надзора.

Оставляя въ сторонѣ другія функціи губернатора, какъ представителя высшей въ губерніи власти ***), пере-

---

*) Ст. 87 —94 и 12 полож. о губ. и уѣзд. земск. учреж.; ст. 83—88 город. пол. Необходимо замѣтить, что въ сенатъ дѣло поступаетъ лишь въ томъ случаѣ, если собраніе или дума обжалуютъ рѣшеніе губернскаго по з. и г. дѣл. присутствія; наоборотъ, въ государственный совѣтъ и комитетъ министровъ оно поступаетъ во всякомъ случаѣ, ибо только означенныя учрежденія могутъ отмѣнить постановленія собраній и думъ, признанныя нецѣлесообразными.

**) Ст. 103, 130, 89 пол. о губ. уѣзд. земск. учр. ст. 101, 85 город. полож.

***) Сюда относится: охраненіе дарованныхъ законами сословныхъ преимуществъ и правъ; содѣйствіе духовенству; охраненіе

ходимъ къ характеристикѣ его, какъ начальника и *правителя* губерніи, — другими словами, какъ мѣстнаго органа министерства внутреннихъ дѣлъ.

Называя губернатора правителемъ губерніи и въ то же время опредѣляя губернское правленіе, какъ высшее въ губерніи мѣсто, управляющее оною въ силу законовъ, — дѣйствующее право создаетъ, казалось бы, два управляющихъ органа, вполнѣ равносильныхъ другъ другу; причемъ законъ только повидимому разграничиваетъ, а въ дѣйствительности какъ бы сливаетъ смежныя компетенціи этихъ органовъ.

Въ самомъ дѣлѣ, по смыслу закона, правительственныя функціи, осуществляемыя непосредственно и лично губернаторомъ, составляютъ какъ-бы исключеніе: по общему правилу, функціи эти осуществляются губернскимъ правленіемъ. Согласно ст. 438 § 13 общ. учр. губ. (т. II св. зак. изд. 1892 г.), всѣ, вообще, дѣла, восходящія по дѣйствующимъ узаконеніямъ къ губернаторамъ и непоименованныя въ ст. 430, производятся въ губернскомъ правленіи *). Ст. 430 исчисляетъ въ 8 пунктахъ предметы, принадлежащіе къ дѣлопроизводству губернаторскихъ канцелярій — другими словами, состоящіе въ непосредственномъ вѣдѣніи губернатора. Казалось бы, что непосредственныя функціи губернаторовъ и губернскихъ правленій закономъ вполнѣ разграничены. Дѣло, однако, въ томъ, что въ числѣ пунктовъ ст. 430 имѣется одинъ (восьмой), относящій къ дѣлопроизводству губернаторскихъ канцелярій переписку по дѣламъ, хотя въ общемъ порядкѣ и подлежащимъ производству губернскаго правленія, но требующимъ, по экстренности своей, личнаго распоряженія губернатора. По справедливому замѣчанію одного изъ ревизовавшихъ сенаторовъ, признать каждое дѣло требующимъ личнаго распоряженія губер-

---

правъ дворянства; сношенія чрезъ губернскаго предводителя съ дворянскимъ собраніемъ и т. д. (ст. 298 и сл. общихъ учр. губ., т. II св. зак., изд. 1892 г.).

*) Срав. ст. 430 прим. 2.

натора вполнѣ зависитъ отъ усмотрѣнія послѣдняго, а потому принятіе дѣла къ своему производству, или передача его по принадлежности обусловливается той энергіей, тѣмъ участіемъ, какія принимаетъ губернаторъ въ управленіи ввѣренной ему губерніей. Въ то время, какъ въ одной губерніи рѣдкое дѣло, возникшее производствомъ въ губернаторской канцеляріи, передается въ губернское правленіе, въ другой—большинство прошеній, не относящихся строго къ предметамъ вѣдомства канцеляріи, немедленно по поступленіи передается по принадлежности.

Если-бы дѣйствительно губернаторъ и губернское правленіе являлись двумя самостоятельными и другъ отъ друга независимыми управляющими органами,—въ такомъ случаѣ указанный порядокъ, разумѣется, не могъ бы имѣть мѣста; объясняется этотъ порядокъ исключительно тѣмъ несамостоятельнымъ, служебнымъ, по отношенію къ губернатору, характеромъ, который присущъ губернскому правленію.

Ближайшее знакомство съ дѣйствующимъ правомъ и, въ особенности съ административной практикой, поскольку можно судить о послѣдней по отзывамъ начальниковъ губерній и даннымъ сенаторскихъ ревизій, — не можетъ не привести къ тому убѣжденію, что губернское правленіе, не будучи отнюдь самостоятельнымъ управляющимъ органомъ, является *второй канцеляріей* губернатора, — и только. Губернаторъ, дѣйствуетъ ли онъ чрезъ губернаторскую канцелярію или губернское правленіе, — дѣйствуетъ, въ одинаковой мѣрѣ, рѣшительно и единолично.

Всѣ вообще, дѣла, производимыя въ губернскомъ правленіи, по 493 ст. общ. учр. губ. (т. II св. зак. изд. 1896 г.) раздѣляются на *судныя и административныя.*

Къ суднымъ принадлежатъ важнѣйшія изъ дѣлъ губернскаго правленія,—а именно: отдача подъ судъ чиновниковъ, вопросы о подсудности, дѣла по сомнѣнію въ законахъ, дѣла по наложенію денежныхъ взысканій за

упущенія по службѣ и, наконецъ, жалобы на медленность въ дѣлопроизводствѣ.

Дѣла административныя—подраздѣляются на два разряда; дѣла административныя второго разряда рѣшаются единоличною властью губернатора, или вице-губернатора или начальниковъ отдѣленій; причемъ дѣла, рѣшаемыя вице-губернаторомъ и начальниками отдѣленій, имѣютъ характеръ механически-исполнительный, не требующій какихъ бы то ни было самостоятельныхъ распоряженій*). Дѣла административныя перваго разряда, составляющія главное содержаніе дѣятельности губернскихъ правленій, по 497 ст., рѣшаются коллегіально постановленіями присутствія, съ утвержденія губернатора.

Казалось бы, что коллегіальный характеръ рѣшеній обезпечиваетъ — по крайней мѣрѣ, до нѣкоторой степени — самостоятельность губернскихъ правленій. Дѣло, однако, въ томъ, что коллегіальность 497 статьи — недѣйствительная, а, такъ сказать, фиктивная коллегіальность; ибо, по 506 и 507 ст. общ. учр. губ., губернаторъ, будучи несогласенъ съ постановленіями присутствія, предлагаетъ ему свое мнѣніе, которое по дѣламъ административнымъ принимается къ исполненію. Такимъ образомъ, даже и въ смыслѣ закона, коллегіальности при рѣшеніи административныхъ дѣлъ не существуетъ; ибо заключеніе присутствія по этимъ дѣламъ имѣетъ только совѣщательное значеніе и нисколько не стѣсняетъ и не ограничиваетъ личнаго усмотрѣнія губернатора.

Остаются, такимъ образомъ, одни, такъ называемыя, *судныя* дѣла. Дѣла этого рода, по ст. 495 общ. учр. губ., рѣшаются присутствіемъ губернскаго правленія не иначе, какъ по большинству голосовъ... Но во-первыхъ, число такихъ дѣлъ весьма ограничено; по даннымъ сенаторскихъ ревизій, оно колеблется между $^1/_{10}$ (въ Казанской и Уфимской губерніяхъ) и $^1/_{17}$ (въ Черни-

*) Ст. 496 общ. учр. губ. неправильно относитъ къ числу чисто-исполнительныхъ дѣлъ и дѣла, разрѣшаемыя, по 499 ст., единоличною властью губернатора.

говской губ.) общаго числа дѣлъ; во-вторыхъ, и судныя дѣла по даннымъ сенаторскихъ ревизій и отзывамъ самихъ начальниковъ губерній, въ дѣйствительности, рѣшаются не по большинству голосовъ, а согласно съ мнѣніемъ начальниковъ губерній.

Фактически коллегіальнаго обсужденія дѣлъ, хотя бы и судныхъ, въ губернскихъ правленіяхъ никогда не бываетъ. По общему правилу, написанный совѣтникомъ или дѣлопроизводителемъ журналъ подписывается прежде совѣтникомъ того отдѣленія, въ которомъ дѣло производится, потомъ передается для подписи другому совѣтнику; отъ него поступаетъ къ вице-губернатору и затѣмъ посылается къ губернатору для утвержденія въ его квартиру.

Если губернаторъ не соглашается съ журнальнымъ постановленіемъ, *хотя бы и по судному дѣлу*, постановленіе это измѣняется или отмѣняется по усмотрѣнію губернатора. Въ такомъ случаѣ резолюція губернатора заслушивается губернскимъ правленіемъ, принимается, какъ обязательное для него предложеніе и приводится въ исполненіе, а прежде состоявшійся журналъ оставляется безъ дальнѣйшаго движенія.

Само собою разумѣется, что подобный порядокъ противорѣчитъ не только духу, но и прямо буквѣ закона. Для того, чтобы избѣгнуть возможнаго обвиненія въ нелегальности, въ нѣкоторыхъ губернскихъ правленіяхъ, какъ видно изъ данныхъ сенаторскихъ ревизій, практикуется слѣдующій порядокъ: *до* составленія журнала по судному дѣлу, вице-губернаторъ докладываетъ о немъ предварительно губернатору; губернаторъ кладетъ свою резолюцію и согласно этой резолюціи составляется журналъ.

Во всякомъ случаѣ, коллегіальное обсужденіе дѣлъ, хотя-бы и судныхъ, въ губернскихъ правленіяхъ никогда и нигдѣ не происходитъ.

Согласно 507 ст. общ. учр. губ. (т. II св. зак. изд. 1892 г.) членамъ губернскихъ правленій предоставляется право, въ случаѣ несогласія съ большинствомъ,

заявивъ особое мнѣніе, сообщить о немъ министру внутреннихъ дѣлъ и главному начальнику края. Между тѣмъ, по отзывамъ большинства начальниковъ губерній, означенное право членовъ губернскихъ правленій остается мертвою буквой: представленія дѣлаются весьма рѣдко или даже совсѣмъ не дѣлаются, такъ что, въ теченіе 10—15 лѣтъ не было ни одного такого представленія.

По даннымъ сенаторскихъ ревизій, случаи несогласія кого либо изъ членовъ губернскаго правленія съ мнѣніемъ губернатора составляютъ, вообще, исключеніе и притомъ чрезвычайне рѣдкое. Такъ, напримѣръ, въ одномъ губернскомъ правленіи за 10 лѣтъ не было ни одного случая несогласія съ губернаторомъ; въ другомъ, по удостовѣренію чиновниковъ, такихъ случаевъ и совсѣмъ не бываетъ. Въ третьемъ на 3211 журнальныхъ опредѣленій былъ всего *одинъ случай* заявленія особаго мнѣнія со стороны члена присутствія губернскаго правленія, а именно со стороны вице-губернатора.

Такимъ образомъ изъ вышеизложеннаго явствуетъ, что коллегіальность губернскихъ правленій de facto не существуетъ; если-же принять во вниманіе безусловную зависимость членовъ губернскихъ правленій отъ губернатора, то нельзя не прійти къ тому заключенію, что этой коллегіальности не только нѣтъ, но ея и быть не можетъ. По справедливому замѣчанію одного изъ начальниковъ губерніи, коллегія полезна и является охранительницею права и закона только при условіи совершенной свободы мнѣнія, при условіи незыблемости ея рѣшеній, когда эти рѣшенія будутъ внѣ всякаго вліянія одноличной власти. Въ противномъ случаѣ, коллегія есть форма, не имѣющая содержанія, служащая только къ большему закрѣпленію дѣйствій стоящей надъ нею одноличной власти губернатора.

Къ губернскому правленію, какъ къ коллегіи, вполнѣ примѣнимы слова Бентама: „Коллегія—ширмы“. За этими ширмами дѣйствуетъ единолично и самовластно губернаторъ. По замѣчанію сенаторовъ, производившихъ ревизію

мѣстныхъ учрежденій, дѣйствительное значеніе губернскаго правленія сводится къ тому, что оно является *второю канцеляріей* губернатора.

Основываясь на фактахъ, собранныхъ сенаторскими ревизіями, можно было бы привести не мало примѣровъ, подтверждающихъ такое заключеніе. Сплошь и рядомъ дѣла, относящіяся къ вѣдѣнію губернскихъ правленій, не исключая даже и судныхъ дѣлъ, производятся въ губернаторскихъ канцеляріяхъ; нерѣдко въ губернаторскихъ канцеляріяхъ и губернскихъ правленіяхъ производятся совершенно однородныя дѣла; бываютъ случаи, когда по одному и тому-же дѣлу производится одновременно переписка и въ губернаторской канцеляріи, и въ губернскомъ правленіи.

Заключеніе ревизовавшихъ сенаторовъ повторяется совѣщаніемъ 82 г., выдѣленнымъ изъ состава комиссіи ст.-секр. Каханова и выработавшимъ положенія объ устройствѣ мѣстнаго управленія. По словамъ совѣщанія, созданное учрежденіемъ о губерніяхъ (1775 г.), какъ высшее въ губерніи присутствіе, управляющее оною въ силу законовъ Именемъ Императорскаго Величества, губернское правленіе... утрачивало постепенно свое значеніе и изъ первенствующей коллегіи обратилось на практикѣ въ канцелярію губернатора.

Каждый губернаторъ о своемъ губернскомъ правленіи можетъ сказать: губернское правленіе — это я. Такимъ образомъ, высшимъ органомъ активнаго управленія является въ мѣстности губернаторъ,—и только губернаторъ.

Позволяемъ себѣ думать, что послѣ вышеизложеннаго отмѣченный нами фактъ совмѣщенія въ рукахъ губернатора функціи надзора съ функціей активнаго управленія можно считать доказаннымъ...

Намъ предстоитъ теперь разсмотрѣть, вліяетъ-ли—и, если вліяетъ, то какимъ образомъ—такое совмѣщеніе на осуществленіе губернаторомъ важнѣйшей изъ своихъ функцій, составляющей, такъ сказать, essentiale губер-

наторской должности, а именно функціи высшаго, надвѣдомственнаго надзора.

Для это цѣли мы послѣдовательно разсмотримъ, прежде всего, надзоръ губернатора надъ подвѣдомственными ему, какъ главному органу активнаго управленія, органами министерства внутреннихъ дѣлъ, — губернскимъ правленіемъ и мѣстной полиціей; затѣмъ надзоръ надъ правительственными учрежденіями другихъ вѣдомствъ и, наконецъ, надзоръ надъ органами самоуправленія.

Что касается, прежде всего, управляющихъ органовъ министерства внутреннихъ дѣлъ, непосредственно подчиненныхъ губернатору, какъ главному органу активнаго управленія, то само собою разумѣется, что надъ ними нѣтъ и не можетъ быть общаго, надвѣдомственнаго надзора со стороны того-же губернатора, какъ представителя высшей въ губерніи власти: факты, собранные сенаторскими ревизіями, неопровержимо доказываютъ, до какой степени правъ былъ Сперанскій, утверждая, что губернаторъ, бывъ предсѣдателемъ (т. е. начальникомъ) губернскаго правленія, не можетъ надзирать самъ за собою; точно также онъ не можетъ надзирать за собою, будучи начальникомъ полиціи. Въ отношеніи къ губернскому правленію и полиціи, надзоръ губернатора отнюдь не является надвѣдомственнымъ надзоромъ представителя высшей въ губерніи власти, а исключительно вѣдомственнымъ, въ порядкѣ служебной іерархіи, надзоромъ начальника надъ своими подчиненными.

Недостаточность такого надзора станетъ очевидной для всякаго, что пожелалъ-бы познакомиться съ богатымъ матеріаломъ, собраннымъ сенаторскими ревизіями 80—81 г.г., о характерѣ дѣятельности нашихъ мѣстныхъ административныхъ учрежденій.

Изъ всѣхъ правительственныхъ мѣстъ просвѣтительное вліяніе эпохи реформъ всего менѣе коснулось губернскаго правленія и полиціи. По сей день здѣсь царитъ еще въ полной красѣ и силѣ доброе старое время, — время, когда всякая власть, по выраженію Сперанскаго, непрестанно коле-

балась между самовластіемъ и послабленіемъ. Отличительною чертою дѣлопроизводства въ губернскихъ правленіяхъ по даннымъ сенаторскихъ ревизій оказывается невѣроятная, по истинѣ дореформенная, медленность его. Такъ, напримѣръ, въ одномъ изъ обревизованныхъ губернскихъ правленій изъ числа 3,834 дѣлъ, значащихся по описямъ распорядительныхъ отдѣленій за 1880 г., самое незначительное число поступило въ 1879 и 1880 г., всѣ-же остальныя относятся къ прежнему времени, а нѣкоторыя начаты производствомъ еще въ 60-хъ годахъ. Въ одномъ 1882 г. состоялось около 100 постановленій общаго присутствія, которыми прекращены старыя дѣла за невозможностью рѣшить ихъ вслѣдствіе истеченія долгаго времени. Въ другомъ губернскомъ правленіи изъ дѣлъ, производившихся въ 1880 г., во время ревизіи, оказались начатыми: три въ 1856 г., а, вообще, начатыхъ ранѣе 1860 г. было 18 дѣлъ, ранѣе 1870 г. — 161 дѣло.

По общему признанію, характеръ дѣлопроизводства губернскихъ правленій исключительно бумажный, безжизненный и рутинный. Нигдѣ, такъ называемая, канцелярская „отписка“ не играетъ такой значительной роли, какъ здѣсь. Время убивается на совершенно безплодную переписку не только между различными отдѣленіями одного и того же губернскаго правленія, но даже между различными столами одного и того же отдѣленія.

Приведу примѣръ, одинъ изъ многихъ: пятый столъ слѣдственнаго отдѣленія сообщаетъ въ четвертый столъ того же отдѣленія, что при семъ отношеніи препровождается послѣднему дѣло о неправильныхъ дѣйствіяхъ чиновниковъ полиціи X и У. Черезъ четыре мѣсяца четвертый столъ отвѣчаетъ, что упомянутаго дѣла при сообщеніи за № такимъ то прислано не было. Черезъ пять мѣсяцевъ при новомъ сообщеніи пятый столъ посылаетъ въ четвертый упомянутое дѣло.

Такимъ образомъ потребовалось *шесть* бумагъ и *девять* мѣсяцевъ для того, чтобы передать дѣло изъ одного стола въ другой, хотя эти столы, если не стояли

рядомъ, то, по всей вѣроятности, помѣщались въ одной и той же комнатѣ.

Необходимо замѣтить, что приведенная характеристика губернскихъ правленій является общей для всѣхъ безъ исключенія обревизованныхъ губерній. Въ виду этого нельзя, кажется, не признать, что указанное явленіе вызывается отнюдь не личными свойствами того или иного губернатора, а неправильной постановкой въ законодательствѣ и административной практикѣ вопроса о губернаторскомъ надзорѣ, вообще.

Переходя къ вопросу о губернаторскомъ надзорѣ надъ полиціей, необходимо сразу отмѣтить, что, по отзывамъ всѣхъ ревизовавшихъ сенаторовъ, надзоръ этотъ находится въ состояніи вполнѣ неудовлетворительномъ.

Хотя, по дѣйствующему законодательству, начальство надъ полиціей вѣдается губернскимъ правленіемъ, въ дѣйствительности прямымъ и непосредственнымъ начальникомъ ея является губернаторъ. Въ своихъ отношеніяхъ къ полиціи, губернаторъ, по общему правилу, проявляетъ наибольшую энергію и активность. За неисполненіе губернаторскихъ требованій чины полиціи всегда подвергаются болѣе или менѣе строгимъ взысканіямъ; наоборотъ, жалобы частныхъ лицъ или заявленія другихъ вѣдомствъ,— въ особенности, прокурорскаго надзора — въ большинствѣ случаевъ, оставляются безъ послѣдствій, такъ какъ въ такихъ заявленіяхъ и жалобахъ губернаторы склонны видѣть посягательство на высокій престижъ ихъ собственной власти.

Основываясь на данныхъ сенаторскихъ ревизій, совѣщаніе 1882 г. пришло къ тому убѣжденію, что въ числѣ существеннѣйшихъ причинъ замѣчаемаго неустройства занимаетъ безспорно не послѣднее мѣсто недостатокъ дѣйствительнаго надзора за установленіями и должностными лицами и почти *полное отсутствіе дѣйствительной ихъ отвѣтственности* за нарушеніе закона, за бездѣятельность и за допущеніе злоупотребленій.

Дѣйствительно, въ матеріалахъ, собранныхъ сенаторскими ревизіями, на каждомъ шагу встрѣчаются примѣры

полнѣйшей безнаказанности должностныхъ лицъ, вообще, и чиновъ полиціи, въ особенности, за совершенныя ими, нерѣдко весьма значительныя, преступленія должности. Сплошь и рядомъ дѣла, которыя подлежали-бы судебному разсмотрѣнію, оканчиваются административнымъ взысканіемъ, а то и просто прекращаются или за продолжительностью пустой переписки, или за нерозысканіемъ бумагъ. Бываютъ случаи, когда вошедшее въ силу постановленіе губернскаго правленія о преданіи суду чиновниковъ за неправильныя ихъ дѣйствія не приводится въ исполненіе по распоряженію губернатора.

И все это дѣлается во имя престижа правительственной власти, какъ будто-бы не преступленіе, а наказаніе подрываетъ этотъ престижъ.

По общему отзыву всѣхъ ревизовавшихъ сенаторовъ, важнѣйшею причиной неудовлетворительности нашей администраціи является безотвѣтственность и безнаказанность ея.

Не подлежитъ сомнѣнію, что указанное обстоятельство объясняется, въ значительной степени, тѣмъ, что надъ мѣстными органами активнаго управленія губернаторскій надзоръ, въ истинномъ смыслѣ этого слова, т. е. надзоръ губернатора, какъ представителя высшей въ губерніи власти — вовсе не существуетъ и, въ виду правительственныхъ функцій губернатора, существовать не можетъ.

Переходимъ къ вопросу о надзорѣ губернатора надъ мѣстными правительственными органами другихъ вѣдомствъ, непосредственно ему не подчиненными. Мы видѣли, что права губернатора по надзору надъ неподвѣдомственными ему учрежденіями, по дѣйствующему праву, весьма ограничены. Въ дѣйствительности, какъ это видно изъ отзывовъ самихъ губернаторовъ, равно какъ изъ матеріаловъ Кахановской комиссіи, надзоръ надъ такими учрежденіями почти номиналенъ.

Причина указаннаго факта заключается въ слѣдующемъ.

Въ виду значительности правительственныхъ функцій, осуществляемыхъ губернаторомъ, послѣдній, оставаясь

de jure представителемъ высшей правительственной власти, de facto мало по малу обратился въ органъ министерства внутреннихъ дѣлъ; причемъ необходимо замѣтить, что въ положеніе вѣдомственнаго чиновника означеннаго министерства губернаторъ поставленъ не въ силу закона, а въ силу обстоятельствъ, лишившихъ его на практикѣ значенія представителя высшаго правительства.

Ст. 263 общ. учр. губ., согласно которой губернаторы опредѣляются и увольняются именными Высочайшими указами и вмѣстѣ Высочайшими приказами, и въ послѣднемъ изданіи II тома (1892 г.) цитируетъ Высочайшее повелѣніе 3-го мая 1829 г., въ силу котораго представленія министерства внутреннихъ дѣлъ объ опредѣленіи губернаторовъ къ должности подлежатъ внесенію въ комитетъ министровъ. На практикѣ, однако, означенный порядокъ, никакимъ позднѣйшимъ закономъ не отмѣненный, не примѣняется вовсе, и всѣ представленія какъ объ опредѣленіи губернаторовъ, такъ и объ удостоеніи ихъ различныхъ наградъ исходятъ отъ министерства внутреннихъ дѣлъ, чѣмъ и создается полная фактическая зависимость губернаторовъ отъ означеннаго вѣдомства. Такая зависимость, какъ справедливо полагаетъ совѣщаніе 1882 г., вызываетъ стремленіе другихъ вѣдомствъ обособить свои мѣстныя управленія отъ прямого вліянія на нихъ губернаторской власти.

Отсюда происходитъ та рознь въ мѣстномъ управленіи, которая охарактеризована во всеподданнѣйшемъ докладѣ министра внутреннихъ дѣлъ (гр. Закревскаго), отъ 9-го февраля 1831 г., слѣдующими словами: каждая изъ сихъ частей (т. е. отдѣльныхъ управленій) нерѣдко являетъ особенную ревность въ доказательство своей независимости отъ главнаго въ губерніи управленія. Изъ сихъ присвоеній неподчиненности происходятъ затрудненія и медленность въ производствѣ дѣлъ, сокрытіе истины и иногда несправедливая защита преступленія къ отстоянію каждаго вѣдомства, какъ будто каждая часть судится особыми законами и враждуетъ противъ другой въ защиту

своихъ отдѣльныхъ правъ. Извѣстныя слова Именнаго Указа по поводу несчастія на Ходынскомъ полѣ, краснорѣчиво доказываютъ, что за истекшія 60 лѣтъ эта рознь не успѣла сгладиться или исчезнуть.

По словамъ одного изъ начальниковъ губерніи, всякое замѣчаніе губернатора, касающееся учрежденія ему не подвѣдомственнаго, принимается за неумѣстное вмѣшательство въ чужое дѣло, а донесеніе о безпорядкахъ въ такомъ учрежденіи высшему начальству—за доносъ. Для того, чтобы создать столь необходимый надзоръ, въ одинаковой степени дѣйствительный и сильный, надъ *всѣми* мѣстными учрежденіями *всѣхъ* центральныхъ вѣдомствъ, необходимо, усиливъ функціи губернаторскаго надзора, освободить губернатора отъ функцій активнаго управленія; необходимо, по словамъ одного изъ начальниковъ губерніи, поставить губернатора на одинаковую степень іерархическихъ отношеній ко всѣмъ министерствамъ; другими словами, изъять изъ исключительнаго вѣдомства министерства внутреннихъ дѣлъ,—такъ, чтобы онъ былъ въ губерніи представителемъ не одного министерства, а правительства, вообще. Предоставленіе губернаторамъ характера представителей не одного вѣдомства, а общеправительственной наблюдательной власти, не можетъ не оказаться полезнымъ, такъ какъ только это въ состояніи возвысить нравственное (и, прибавимъ, юридическое) значеніе начальниковъ губерній.

Что касается, наконецъ, губернаторскаго надзора надъ самоуправленіемъ, то и здѣсь мы встрѣчаемся съ вредными послѣдствіями совмѣщенія въ однѣхъ рукахъ функціи надзора съ функціей активнаго управленія.

Отзывы начальниковъ губерній, равно какъ данныя сенаторскихъ ревизій, дѣйствительно, обнаруживаютъ рѣзкій дуализмъ,—и даже, болѣе того, антагонизмъ между самоуправленіемъ и мѣстной администраціей,—антагонизмъ, котораго не отрицаютъ ни друзья, ни враги самоуправленія. Усматривая въ чрезмѣрной независимости самоуправленія главную причину указанной розни и анта-

гонизма, послѣдняя реформа, если и не уничтожаетъ совсѣмъ, вопреки первоначальнымъ предначертаніямъ, этой независимости, то, во всякомъ случаѣ, значительно сокращаетъ ее.

Врядъ-ли, однако, именно этотъ путь можетъ привести къ желанной цѣли, т. е. къ устраненію розни между правительствомъ и самоуправленіемъ. Существеннѣйшимъ элементомъ, душою самоуправленія, въ отличіе отъ управленія министерскаго, является его независимость. Можно спорить о сравнительныхъ преимуществахъ министеріализма и самоуправленія, но признавать необходимость или желательность самоуправленія и вмѣстѣ съ тѣмъ отрицать независимость его, практически и логически невозможно, ибо самоуправленіе безъ независимости — не живой организмъ, а автоматъ.

Компетенція самоуправляющагося общенія, въ отличіе отъ компентенціи правительственнаго органа, является его субъективнымъ публичнымъ правомъ; въ сферѣ этой компетенціи правительственная власть, начиная съ низшихъ агентовъ и кончая министромъ, не вправѣ распоряжаться и повелѣвать. Роль правительственной власти необходимо сводится *къ надзору* за самоуправленіемъ; этотъ надзоръ, разумѣется, долженъ быть активнымъ и сильнымъ, способнымъ остановить любой органъ самоуправленія, лишь только онъ выйдетъ за границы своего права, отмежеванныя закономъ. Самый вопросъ, однако, о наличности или отсутствіи такого нарушенія органомъ самоуправленія своей компетенціи не можетъ и не долженъ рѣшаться правительственной властью: какъ всякій споръ о правѣ, онъ подлежитъ рѣшенію судебныхъ, а въ данномъ случаѣ, судебно-административныхъ мѣстъ.

Органомъ надзора надъ самоуправленіемъ является губернаторъ; но въ то же время онъ остается и органомъ активнаго управленія. Функціи надзора и управленія представляются ему нераздѣльно-слитыми, немыслимыми одна безъ другой. Право надзора, съ точки зрѣнія губернатора, вѣдомственнаго чиновника министерства внут-

ренних дѣлъ, является только внѣшнею оболочкой другого болѣе существеннаго права, — права распоряженія. Компетенціей всякаго учрежденія опредѣляется духъ его; губернаторъ не можетъ не думать, что надзоръ безъ права распоряженія подобенъ никуда не годной скорлупѣ безъ ядра, содержащагося въ ней. Будучи начальникомъ по лиціи, начальникомъ губернскаго правленія, губернаторъ не можетъ быть органомъ надзора—и только надзора—надъ самоуправленіемъ. Одно изъ двухъ: либо онъ старается всякими способами (напримѣръ, вліяя чрезъ полицію на успѣшность поступленія земскихъ и городскихъ сборовъ) пріобрѣсти *рѣшающій* голосъ въ дѣлахъ самоуправленія, либо онъ вовсе не интересуется этими дѣлами, относясь не достаточно серьезно и строго къ своему праву надзора.

Не ясно ли, что до тѣхъ поръ, пока губернаторъ не будетъ освобожденъ отъ несвойственныхъ ему функцій активнаго управленія, рознь между администраціей и самоуправленіемъ, да и вообще, ненормальное положеніе послѣдняго представляется неизбѣжнымъ и неустранимымъ зломъ.

Мы познакомились, такимъ образомъ, съ тѣмъ, въ высокой степени нежелательнымъ вліяніемъ, какое оказываетъ совмѣщеніе разнородныхъ функцій въ рукахъ губернатора на отправленіе послѣднимъ важнѣйшей изъ своихъ функцій, а именно, функціи независимаго, общеправительственнаго надзора...

Можно было бы указать и другія, не менѣе нежелательныя послѣдствія такого совмѣщенія; для примѣра упомянемъ объ отвѣтственности губернаторовъ.

Опредѣляя порядокъ отвѣтственности, новый законъ 1897 г., какъ извѣстно, имѣлъ въ виду губернатора, какъ органа высшей въ губерніи власти. Если-бы, дѣйствительно, губернаторъ являлся только *такимъ* органомъ,—т. е. органомъ надзора,—установленный закономъ порядокъ его отвѣтственности представлялся бы вполнѣ раціональнымъ. Но именно потому, что губернаторъ осу-

ществляетъ въ дѣйствительности, не только функціи надзора, но и функціи активнаго управленія, отвѣтственность его имѣетъ слишкомъ отвлеченный и сложный характеръ для того, чтобы въ достаточной мѣрѣ обезпечивать закономѣрность правительственныхъ мѣропріятій губернатора, какъ органа министерства внутреннихъ дѣлъ.

III.

Итакъ, историческое движеніе нашего законодательства о губернскихъ административныхъ учрежденіяхъ, равно какъ современное положеніе его, категорично свидѣтельствуютъ о неотложной необходимости коренного преобразованія губернаторской должности.

Еще въ 1870 г. комитетъ министровъ нашелъ, что тщательный пересмотръ не только Наказа губернаторамъ, но и, вообще, всего II тома свод. зак. о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ представляется мѣрой *настоятельно необходимой*. А между тѣмъ этотъ пересмотръ до настоящаго дня, несмотря на множество коммиссій, на затраченное время и трудъ, остается въ области благихъ пожеланій.

Тѣмъ не менѣе, вѣковая законодательная работа по вопросу о мѣстной административной реформѣ не прошла и не могла пройти безслѣдно; она привела если не къ созданію legis latae, то, во всякомъ случаѣ, къ выясненію legis ferendae.

Въ проектахъ Балугьянскаго и Сперанскаго, въ трудахъ коммиссіи 1826 года, въ проектѣ преобразованія губернскихъ учрежденій Коммиссіи 61 и 62 гг., затѣмъ въ отзывахъ начальниковъ губерній, въ проектѣ Китицына, во всеподданнѣйшемъ докладѣ министра внутреннихъ дѣлъ 1870 г., наконецъ, въ запискахъ сенаторовъ, обозрѣвавшихъ губерніи въ 1881 г., равно какъ въ проектахъ Коммиссіи статсъ-секретаря Каханова — мы

встрѣчаемся съ одними и тѣми же основными началами будущей мѣстно-административной реформы.

Начала эти сводятся къ слѣдующему:

1) Важнѣйшія административныя дѣла по активному управленію губерніей должны рѣшаться коллегіальнымъ учрежденіемъ, въ дѣйствительномъ смыслѣ этого слова, подъ предсѣдательствомъ губернатора, по большинству голосовъ.

2) Губернаторъ долженъ быть освобожденъ отъ функцій активнаго управленія; онъ долженъ быть выведенъ изъ зависимости отъ министерства внутреннихъ дѣлъ и обратиться въ органъ общеправительственной въ губерніи власти.

3) Губернаторскій надзоръ долженъ быть общеправительственнымъ надзоромъ; онъ долженъ распространяться на всѣ мѣстныя учрежденія (кромѣ контрольныхъ и судебныхъ) всѣхъ центральныхъ вѣдомствъ.

Признавая полную раціональность означенныхъ началъ, мы должны, однако, оговорить, что самыя формы губернаторскаго надзора, равно какъ способы осуществленія его, не могутъ и не должны быть однообразными. Въ однихъ случаяхъ губернаторъ долженъ осуществлять свои права надзора единолично, въ другихъ — въ качествѣ предсѣдателя смѣшанныхъ коммиссій. Одни дѣла подлежатъ утвержденію губернатора, другія ex officio заблаговременно представляются на разсмотрѣніе его, третьи — могутъ быть вытребованы губернаторомъ для разсмотрѣнія, на основаніи дошедшихъ до него жалобъ, или вслѣдствіе результатовъ ревизіи. Губернаторское veto имѣетъ характеръ въ однихъ случаяхъ абсолютный, въ другихъ — относительный; въ случаяхъ относительнаго veto, окончательное рѣшеніе по дѣлу, остановленному губернаторомъ, зависитъ либо отъ судебно-административныхъ мѣстъ, либо отъ высшаго начальства того присутствія, коего рѣшеніе губернаторомъ остановлено.

Однимъ словомъ, тонкая индивидуализація способовъ и формъ губернаторскаго надзора необходима для того,

чтобы этотъ надзоръ соотвѣтствовалъ индивидуальному характеру различныхъ категорій дѣлъ, производимыхъ въ различныхъ правительственныхъ мѣстахъ.

Одна только форма надзора — или, точнѣе, quasi-надзора — не можетъ и не должна быть предоставлена губернатору: это, такъ называемый надзоръ съ правомъ *исправленія*; ибо такой надзоръ ничѣмъ не отличается отъ активнаго управленія, и, во всякомъ случаѣ, легко переходитъ въ него.

По проекту Кахановской коммиссіи губернское правленіе упраздняется вовсе. Для разсмотрѣнія и разрѣшенія вопросовъ и важнѣйшихъ дѣлъ по всѣмъ отраслямъ управленія, для обсужденія и принятія экстренныхъ мѣръ, по чрезвычайнымъ обстоятельствамъ, для разрѣшенія наиболѣе важныхъ дѣлъ, вѣдаемыхъ нынѣ губернскимъ правленіемъ, проектъ создаетъ особое коллегіальное учрежденіе, подъ именемъ присутствія губернскаго управленія, состоящее подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ шести независимыхъ отъ губернатора членовъ *); дѣла въ присутствіи губернскаго управленія рѣшаются по большинству голосовъ.

Губернаторъ, по проекту, есть главный въ губерніи органъ высшаго правительства; губернаторъ опредѣляется и увольняется Высочайшими указами и вмѣстѣ приказами. При открытіи вакансій комитетъ министровъ повергаетъ на Высочайшее благоусмотрѣніе избраннаго имъ кандидата изъ числа лицъ, представляемыхъ министромъ внутреннихъ дѣлъ. Губернаторъ удостоивается наградъ по представленіямъ комитета министровъ, основаннымъ на ходатайствѣ министра внутреннихъ дѣлъ. Губернаторъ привлекается къ отвѣтственности и предается суду по постановленію правительствующаго сената. Кромѣ непосредственнаго началь-

*) Члены присутствія губернскаго управленія: вице-губернаторъ, начальникъ финансоваго управленія въ губерніи, прокуроръ окружнаго суда, предсѣдатель губернской земской управы и, наконецъ, одинъ членъ по избранію губернскаго земскаго собранія.

ства надъ полиціей, которое по мнѣнію большинства коммиссіи, должно быть оставлено за губернаторомъ *), вѣдѣнію губернатора, какъ главнаго въ губерніи органа высшаго правительства, подлежитъ:

а) надзоръ за дѣятельностью *всѣхъ* гражданскихъ установленій и должностныхъ лицъ, входящихъ въ составъ уѣзднаго и губернскаго управленій,

б) принятіе всѣхъ необходимыхъ мѣръ къ обезпеченію исполненія въ губерніи законовъ, требованій высшаго правительства и обязанностей, возложенныхъ на отдѣльныя установленія и должностныхъ лицъ (ст. 87).

Таковы основныя начала губернской административной реформы, предположенныя совѣщаніемъ 81 г. Они не осуществлены еще до нашихъ дней; но раньше или позже та идея, которая лежитъ въ ихъ основѣ, — идея пробразованія губернаторской должности изъ органа активнаго управленія, въ органъ надвѣдомственнаго надзора, необходимо будетъ, должна быть осуществлена. Законность въ управленіи—необходимое условіе незыблемости и прочности правопорядка. Управленіе должно быть подзаконнымъ потому, что произволу нѣтъ и не можетъ быть мѣста въ правовомъ государствѣ. Съ развитіемъ правосознанія общество начинаетъ понимать, что награждающій произволъ ненавистнѣе и страшнѣе карающаго закона. Управленіе должно быть подзаконнымъ, потому что только въ отношеніи къ подзаконной власти, подданный является субъектомъ публичныхъ правъ,— лицомъ, а не вещью. Оно должно быть подзаконнымъ, потому что иначе невозможна та политическая свобода, которая, по словамъ Монтескье, заключается въ спокойствіи духа, проистекающемъ изъ увѣренности въ неприкосновенномъ характерѣ своихъ правъ.

Законность,—это слово способно вдохновить законодателя на тяжелый трудъ обновительной реформы, необ-

*) Меньшинство (три члена противъ шести) проектировали учрежденіе особыхъ начальниковъ полиціи.

ходимость которой давнымъ-давно сознана и обществомъ и властью; въ этомъ словѣ — будущность страны, залогъ мирнаго и гармоничнаго развитія государственныхъ и гражданскихъ началъ.

Для того, чтобы идея законности управленія, вообще, и мѣстнаго управленія, въ частности, получила надлежащее осуществленіе, — конечно, недостаточно одной реорганизаціи губернаторской должности; необходимо и надлежащее устройство административной юстиціи, и правильная постановка въ законѣ вопросовъ самоуправленія, и измѣненіе судопроизводственныхъ правилъ о преданіи суду чиновниковъ за преступленія должности, и т. д., и т. д.

Но въ связи съ этими реформами, въ высшей степени необходимо учрежденіе въ мѣстности сильнаго и независимаго правительственнаго органа надзора. Такой органъ необходимъ вездѣ; онъ, въ особенности, необходимъ у насъ, гдѣ общество не контролируетъ дѣятельности правительственныхъ учрежденій чрезъ посредство своихъ представителей и контролируетъ ихъ въ слишкомъ недостаточной степени чрезъ посредство печати.

Органомъ сильнаго и независимаго общеправительственнаго надзора въ губерніи можетъ и долженъ быть освобожденный отъ функцій активнаго управленія губернаторъ. Такой губернаторъ — губернаторъ пореформенный—разумѣется, мало будетъ похожъ на современнаго. Въ наше время, по общему правилу, губернаторы вербуются изъ числа лицъ, прошедшихъ чрезъ военную школу, именно потому, что они являются, прежде всего, органами активнаго управленія; губернаторъ будущаго, т. е. губернаторъ, какъ органъ надзора — по необходимости, долженъ быть юристомъ; ибо для того, чтобъ охранять законность, нужно, прежде всего, знать законъ.

Такой губернаторъ, поставленный внѣ активнаго управленія, для надзора за нимъ, сослужитъ хорошую службу великому дѣлу законности.

Реформа продовольственнаго дѣла.

I.

Какъ извѣстно, первоначальный проектъ земской реформы, выработанный въ 1890 г. министерствомъ гр. Д. А. Толстого, предполагалъ совершенное упраздненіе земства. Исполнительные органы земства, управы, должны были уступить мѣсто правительственнымъ коллегіямъ, земскимъ присутствіямъ. Земскія собранія, по проекту, обращались въ совѣщанія свѣдущихъ людей, состоящія при губернаторахъ. *Всѣ* безъ исключенія постановленія земства нуждались въ утвержденіи правительства; земство, какъ іерархически подчиненное администраціи, лишалось права обжалованія Сенату распоряженій административныхъ властей.

Внесенный, уже по смерти графа Толстого, въ нѣсколько смягченномъ видѣ, въ Государственный совѣтъ, проектъ земской реформы подвергся здѣсь значительной переработкѣ. Безъ преувеличенія можно сказать, что мудрости Государственнаго совѣта нынѣшнее земство обязано фактомъ своего существованія. Конечно, основная тенденція первоначальнаго проекта не могла не отразиться на общемъ характерѣ дѣйствующаго положенія о земскихъ учрежденіяхъ; тѣмъ не менѣе урѣзанное, со связанными руками, опекаемое всесильной администраціей земство и понынѣ продолжаетъ существовать, какъ особая—далекая отъ идеаловъ самоуправленія—форма завѣдыванія мѣстными дѣлами чрезъ посредство мѣстныхъ людей.

Вынужденное такимъ образомъ считаться съ фактомъ существованія земства, анти-земское направленіе, господствующее въ высшихъ бюрократическихъ сферахъ, пошло по другому пути. Не касаясь организаціи земства, оно направило свои усилія къ тому, чтобы изъять изъ его компетенціи тѣ, именно, функціи, которыми и для которыхъ оно существуетъ. Отсюда—уставъ лѣчебныхъ заведеній 1893 г., проектъ—будемъ надѣяться, мертворожденный—передачи дѣла народнаго просвѣщенія въ исключительное вѣдѣніе правительственныхъ органовъ, фиксація земскихъ бюджетовъ и, наконецъ, реформа продовольственнаго дѣла.

Всякому учрежденію присуща своя, такъ сказать, „естественная“ компетенція; она опредѣляется общею цѣлью учрежденія, родомъ его функцій, составомъ и способомъ комплектованія образующихъ его должностныхъ лицъ, іерархическимъ положеніемъ его и т. д. и т. д. Подобно тому какъ судебнымъ учрежденіямъ, — напр., окружнымъ судамъ, не соотвѣственно вѣдать административныя дѣла, такъ точно учрежденіямъ административнымъ,—напр. земскимъ начальникамъ—не надлежало-бы вѣдать дѣла судебныя. Само собою разумѣется, что въ тѣхъ случаяхъ, когда, по ошибкѣ законодателя, на учрежденіе возлагаются несвойственныя ему функціи, изъятіе ихъ изъ его вѣдѣнія представляется необходимымъ въ интересахъ дѣла и желательнымъ въ интересахъ самого учрежденія. Разнородность функцій мѣшаетъ выработкѣ однородной практики, образованію того „духа“, который долженъ быть присущъ каждому учрежденію, имѣющему органическій, жизненный характеръ. Неудачное осуществленіе одной какой либо функціи, несвойственной учрежденію, дискредитируетъ всю его дѣятельность, мѣшаетъ правильному и нормальному отправленію другихъ естественныхъ его функцій.

Но, съ другой стороны, изъятіе изъ вѣдѣнія учрежденія функцій, относящихся, по существу, къ его компетенціи, представляетъ для него огромную опасность.

Естественная компетенція учрежденія отнюдь не является механическимъ аггрегатомъ различныхъ, другъ отъ друга независимыхъ дѣлъ. Она представляетъ изъ себя одно неразрывное цѣлое, между частями котораго существуетъ постоянное взаимодѣйствіе и тѣсная связь. Лишая учрежденіе возможности осуществлять одну изъ его необходимыхъ функцій, мы затрудняемъ тѣмъ самымъ успѣшное осуществленіе всѣхъ остальныхъ. Учрежденіе живетъ, пока и поскольку оно дѣйствуетъ; съуживая сферу его дѣятельности, мы тѣмъ самымъ уменьшаемъ его жизнеспособность. Учрежденіе, лишенное главнѣйшихъ своихъ функцій, теряетъ свой raison d'être; оно умираетъ, хотябы продолжало жить на бумагѣ. Вспомнимъ, чѣмъ были Куріи въ императорскомъ Римѣ!

Въ особенности опасно сокращеніе функцій для такихъ представительныхъ учрежденій, какъ земство.

Основанное на избирательномъ началѣ, земство можетъ существовать лишь до тѣхъ поръ, пока мѣстное населеніе питаетъ къ нему живой интересъ, увѣрено въ важности и необходимости его дѣятельности. Чѣмъ меньше функцій остается за земствомъ, тѣмъ слабѣе становится интересъ къ нему населенія. Кому неизвѣстно, чѣмъ были у насъ выборы до введенія земской реформы? Служба земская не синекура; она почетна и — для гласныхъ — безвозмездна; люди, отдающіеся ей, жертвуютъ своимъ временемъ и трудомъ дѣлу, которое они считаютъ важнымъ и необходимымъ. Кто пойдетъ на эту службу, если земство станетъ пустымъ звукомъ,—фразой безъ дѣла, скорлупой безъ ядра?..

Только что осуществленная реформа *) продовольственнаго дѣла изъемлетъ попеченіе о продовольствіи населенія изъ вѣдѣнія земства и передаетъ его въ вѣдѣніе администраціи. Для того, чтобы правильно оцѣнить эту реформу, необходимо прежде всего отвѣтить на вопросъ: составляетъ-ли продовольственное дѣло часть „естественной“ компетенціи земства? Если до сихъ поръ дѣло это поставлено было плохо, то не является-ли причиной

*) Статья написана въ іюлѣ 1900 г.

этого непригодность для его веденія земскихъ учрежденій? Не улучшится ли оно въ рукахъ администраціи, болѣе способной поставить его на вѣрный путь и вести по этому пути впередъ? Повредитъ-ли, или, напротивъ, принесетъ пользу нашему земству изъятіе изъ его вѣдѣнія продовольственнаго дѣла? Чѣмъ является совершившаяся реформа,— ампутаціей-ли, необходимой для спасенія больнаго организма, или, наоборотъ, увѣчьемъ, угрожающимъ смертью организму здоровому?

II.

Неудовлетворительность постановки у насъ продовольственнаго дѣла, обнаружившаяся съ такой печальной очевидностью въ голодные годы (Самарскій голодъ 1873—74 г., голодъ 1891—92 г. и 1897—98 г.), является фактомъ общеизвѣстнымъ и общепризнаннымъ. По словамъ доклада, прочитаннаго въ годовомъ общемъ собраніи Вольно-экономическаго общества 31 октября 1897 г., „въ тяжелую годину бѣдствій 1891—92 гг... мы присутствовали при полномъ крушеніи всей дѣйствующей продовольственной системы, что ясно сознавали всѣ участники борьбы: правительство, земство, общество, печать“.

Само собою разумѣется, что вопросъ о причинахъ „продовольственнаго хаоса“ давно уже занимаетъ всѣхъ, интересующихся народною жизнью, ея печалями и невзгодами. Между прочимъ, этому вопросу посвященъ былъ Вольно-экономическимъ обществомъ въ мартѣ 1898 г. рядъ засѣданій, имѣвшихъ главною своей цѣлью выясненіе недостатковъ продовольственной системы и мѣръ къ ихъ устраненію.

И въ докладахъ и во время преній отмѣчено было, что главной причиной продовольственныхъ неурядицъ является дѣйствующій продовольственный уставъ.

Часто указывалось, что злой рокъ тяготѣетъ у насъ на Руси надъ хорошими людьми, надъ людьми свѣта и добра: они отцвѣтаютъ, не успѣвъ расцвѣсти...

Mutatis mutandis, истину эту съ людей можно перенести на законы.

Долго-ли, напримѣръ, просуществовали у насъ, въ нетронутомъ видѣ, великіе судебные уставы, или земская реформа 64 г., или городская реформа 70 г., или хотя бы даже цензурныя правила 62 и 65 гг.? А вотъ продовольственный уставъ — и не онъ одинъ: вспомнимъ безконечное множество „временныхъ правилъ“ — изданный еще въ 1834 г. и уже тогда вызвавшій суровую критику со стороны такихъ непредубѣжденныхъ и компетентныхъ судей, какъ гр. Киселевъ, просуществовалъ до сихъ поръ и съ нѣкоторыми детальными улучшеніями будетъ существовать еще долго въ новыхъ правилахъ 12 іюня 1900 г., „временность“ которыхъ—лучшій залогъ ихъ долговѣчности. Сколько пронеслось перемѣнъ съ 34 года надъ русскимъ селомъ: пало крѣпостное право, широко разбросалась желѣзнодорожная сѣть, измѣнились кореннымъ образомъ условія народнаго хозяйства, выросла промышленная Русь,—а продовольственный уставъ, архаическій пережитокъ давно минувшихъ временъ, продолжаетъ дѣйствовать въ „мирное“ время и бездѣйствовать въ критическіе моменты тяжелой борьбы съ голодомъ.

Непригодность продовольственнаго устава вытекаетъ, какъ необходимое слѣдствіе, изъ основнаго принципа, на коемъ онъ построенъ, а именно изъ принципа краткосрочныхъ ссудъ. Въ своей статьѣ „Продовольственное дѣло и сельско-хозяйственное страхованіе“ (Русское Богатство, 1893 г., кн. I, стр. 7 и сл.), Н. А. Карышевъ справедливо доказываетъ, что сельско-хозяйственный кредитъ—орудіе обоюдоострое, требующее весьма осторожнаго обращенія съ собой. Будучи дѣйствительнымъ благомъ, надежнымъ средствомъ къ развитію сельско-хозяйственнаго промысла въ однихъ случаяхъ, кредитъ становится не менѣе надежнымъ орудіемъ упадка того-же промысла и постепеннаго разоренія населенія — въ другихъ... Если заемщикъ пользуется кредитомъ не для *про-*

изводительнаго потребленія, т. е. не для увеличенія суммы производимыхъ имъ продуктовъ, а для какой-либо другой цѣли, то, очевидно, на его хозяйство ложится извѣстное бремя, взамѣнъ котораго хозяйство это не получило ничего. Часть своего ежегоднаго дохода, не увеличившагося въ своихъ размѣрахъ, заемщикъ обязанъ въ этомъ случаѣ уплачивать въ погашеніе ссуды... Продовольственная ссуда, которая выдается только въ томъ случаѣ, когда у населенія не хватаетъ наличныхъ запасовъ для пропитанія и обсѣмененія полей, отнюдь не увеличиваетъ средствъ заемщика, въ смыслѣ возможности для него расширить свое производство. Все, что получено имъ изъ этого источника, непосредственно имъ же потребляется; въ хозяйство не вкладывается ни гроша. Но когда настаетъ время возврата продовольственной ссуды, тогда заемщику приходится расплачиваться доходами съ своего—скорѣе уменьшившагося, нежели увеличившагося хозяйства. При чрезвычайной задолженности нашего крестьянства, при ничтожности крестьянскихъ надѣловъ, при обременительности — всегда непосильной— крестьянскихъ налоговъ, такая расплата, по общему правилу, оказывается фактически невозможной.

Эту невозможность, впрочемъ, въ полной мѣрѣ сознаетъ само правительство,—что доказываетъ, между прочимъ, 50% скидка, сдѣланная имъ по отношенію къ ссудѣ 1891 г. Въ то время какъ въ другихъ областяхъ народнаго хозяйства—напр., противопожарномъ, противочумномъ дѣлѣ—наше законодательство давно отказалось отъ ссуднаго принципа, замѣнивъ выдачу ссудъ выдачей сначала безвозвратныхъ пособій, а затѣмъ страховыхъ вознагражденій, — въ наиболѣе важной области, продовольственной, до сихъ поръ господствуетъ осужденная теоріей и практикой ссудная система.

Независимо отъ самаго принципа, и способъ осуществленія его продовольственнымъ уставомъ представляется во всѣхъ отношеніяхъ неудовлетворительнымъ. Такъ, прежде всего, уставъ построенъ на строго сословномъ началѣ.

Продовольственная повинность лежитъ исключительно на сельскихъ обществахъ; между тѣмъ наше обнищалое, задолженное крестьянство фактически не въ состояніи нести продовольственнаго бремени. Отсюда недостаточность запасовъ, натуральныхъ и денежныхъ, не обезпечивающихъ никоимъ образомъ народнаго продовольствія. Карышевъ указываетъ, что вся сумма мѣстныхъ продовольственныхъ средствъ въ странѣ равняется приблизительно 213 мил. рублей. При 70 милліонномъ сельскомъ населеніи 50 губ. Европейской Россіи сумма эта составляетъ около 3 рублей на человѣка. И притомъ значительно-большая часть этой суммы числится въ долгахъ; наличныя средства — почти ничтожны.

Отмѣтимъ любопытный фактъ. Кто бы повѣрилъ, что до изданія новыхъ продовольственныхъ правилъ въ дѣйствующемъ нашемъ законодательствѣ еще живы были *ревизскія души?* А между тѣмъ ст. 11 устава опредѣляетъ полное количество хлѣбныхъ запасовъ въ размѣрѣ одной съ половиной четверти на ревизскую душу. Въ виду недостаточности запасовъ, нѣкоторыя земскія собранія въ разное время возбуждали ходатайства о перенесеніи продовольственнаго сбора съ „ревизскихъ“ на „наличныя“ души. Разумѣется, это въ значительной степени увеличило бы продовольственное бремя на крестьянахъ, ибо на 24 мил. ревизскихъ душъ приходится около 80 мил. дѣйствительнаго населенія. Сознавая полную невозможность дальнѣйшаго обремененія до послѣдней степени задолженнаго крестьянства, министерство внутреннихъ дѣлъ всегда относилось къ подобнымъ ходатайствамъ отрицательно. Невольно, однако, напрашивается вопросъ: если матеріальная несостоятельность нашего крестьянства настолько велика, что оно не въ состояніи нести продовольственнаго бремени, то могутъ-ли этому горю помочь фиктивныя, ревизскія души? Необходимо измѣнить систему, необходимо отказаться отъ сословнаго начала, признать, что продовольственная нужда, голодъ—не сословное, а всесословное бѣдствіе, съ которымъ и бороться надо не сословными, а всесословными средствами.

Опредѣляя кругъ лицъ, имѣющихъ право на полученіе продовольственныхъ ссудъ, уставъ стоитъ на той-же сословной точкѣ зрѣнія. Толкуя ст. 65 устава, министерство внутреннихъ дѣлъ категорически указывало, что на помощь изъ продовольственныхъ средствъ,—и не только изъ принадлежащихъ сельскимъ обществамъ, но и изъ губернскаго и имперскаго продовольственныхъ капиталовъ, имѣютъ право разсчитывать лишь лица, приписанныя къ обществамъ. Такая точка зрѣнія могла быть умѣстной въ отношеніи къ крѣпостной деревнѣ, продовольственное дѣло которой вѣдалось помѣщикомъ, — „полиціймейстеромъ“ своихъ крестьянъ; но она безусловно не примѣнима къ современной деревнѣ, пріобрѣтающей все болѣе и болѣе всесословный характеръ Сословно-крестьянской провольственной организаціей создается многочисленный классъ „лицъ“, не пользующихся вовсе правильно-организованной продовольственной помощью; къ этому классу принадлежатъ крестьяне другихъ деревень, мѣщане, ремесленники, дворовые, обѣднѣвшіе дворяне, николаевскіе солдаты и т. п. Такъ, когда въ неурожай 1892 г. Полтавское губ. земское собраніе постановило выдавать продовольственныя и сѣмянныя ссуды изъ губернскаго продовольственнаго капитала, а въ случаѣ его истощенія—изъ имперскаго, сельскимъ жителямъ всѣхъ званій и сословій, министерство внутреннихъ дѣлъ отмѣнило это постановленіе, признавъ его незаконнымъ.

Сословность продовольственной помощи обусловливается, впрочемъ, другимъ существеннымъ недостаткомъ устава,—а именно, институтомъ круговой поруки. Пугало нашей фискальной системы, круговая порука нигдѣ не дѣйствуетъ такъ вредно, какъ именно въ продовольственномъ дѣлѣ. При ея существованіи, сколько-нибудь правильное распредѣленіе ссудъ оказывается невозможнымъ. Требованіе закона, чтобы отпускъ хлѣба или денегъ на посѣвы производился единственно нуждающимся и притомъ въ мѣрѣ дѣйствительной необходимости, остается мертвою буквой,—на практикѣ имѣетъ мѣсто поголовное,

или почти поголовное, раздѣленіе продовольственной ссуды, строго воспрещаемое закономъ (ст. ст. 65, 66 устава). Состоятельные, и потому вліятельные на сельскомъ сходѣ, крестьяне никогда не допустятъ, чтобы ссуду получили *только* неимущіе, за которыхъ они несутъ круговую отвѣтственность. По вѣрному замѣчанію „Вѣстника Европы", опытъ показалъ, что при круговой порукѣ или дѣлятъ хлѣбъ поровну — и сытые, и голодные — или, если вліятельная часть общества сыта, вовсе не просятъ пособія голоднымъ. Если-же каждый станетъ отвѣчать за себя, то подобные мотивы исчезнутъ и, кстати, самъ собою разрѣшится вопросъ, какъ помочь лицамъ, не входящимъ въ составъ сельскихъ обществъ.

Не останавливаясь на другихъ, второстепенныхъ недостаткахъ продовольственнаго устава, перейдемъ къ слѣдующей, не менѣе важной причинѣ нестроенія нашего продовольственнаго дѣла. Причина эта коренится въ современной организаціи земства.

Съ созданіемъ земства, продовольственное дѣло передано было въ его вѣдѣніе. Ему данъ былъ продовольственный уставъ, составленный въ то время, когда о земствѣ не было помину, и руководствуясь этимъ уставомъ, оно должно было благополучно разрѣшить продовольственный вопросъ. О приспособленіи устава къ земской организаціи или земской организаціи къ уставу — не было рѣчи. Что удивительнаго, если земства не съумѣли разрѣшить неразрѣшимую по существу задачу?

Въ отношеніи къ продовольственному дѣлу земству ставятся, главнымъ образомъ, въ вину два обстоятельства.

Во-1-хъ, недостаточная заботливость земства о хлѣбныхъ магазинахъ, находящихся въ самомъ неудовлетворительномъ состояніи, какъ по количеству, такъ и по качеству хранящагося въ нихъ хлѣба.

Во-2-хъ, недостаточная освѣдомленность земства о размѣрахъ и степени продовольственной и сѣмянной нужды; немотивированность его ходатайствъ предъ высшимъ правительствомъ объ оказаніи населенію продоволь-

ственной помощи, затрудняющая удовлетвореніе большинства—по существу, можетъ-быть, и правильныхъ—ходатайствъ.

Если указанные недостатки, — по крайней мѣрѣ, отчасти—имѣютъ, дѣйствительно, мѣсто, то причину ихъ слѣдуетъ искать въ несовершенствахъ существующей земской организаціи,—въ несовершенствахъ, устраненіе которыхъ настолько же необходимо, насколько возможно.

Такъ, прежде всего, заботливость объ исправномъ состояніи хлѣбныхъ магазиновъ невозможна при отсутствіи у земства какой бы то ни было понудительной власти, какихъ бы то ни было мѣстныхъ исполнительныхъ органовъ. Равнымъ образомъ, мѣстные исполнительные органы необходимы земству для собиранія точныхъ свѣдѣній о продовольственной нуждѣ, о размѣрахъ и формахъ необходимой продовольственной помощи. Согласно ст. 24 уст. обезп. нар. прод., уѣздныя земскія управы, обнаруживъ нарушеніе правилъ сего устава въ дѣйствіяхъ сельскихъ сходовъ по завѣдыванію и употребленію общественныхъ запасовъ или капиталовъ продовольствія, *распоряжаются* о прекращеніи и исправленіи безпорядка чрезъ волостныя правленія, или, въ случаѣ надобности, и чрезъ земскихъ участковыхъ начальниковъ, или, гдѣ ихъ нѣтъ, чрезъ уѣздную полицію, а о взысканіи съ виновныхъ сельскихъ властей сообщаютъ, кому слѣдуетъ, по принадлежности. Кто, однако, не знаетъ, что статья эта всегда оставалась мертвою буквою, ибо никакой *распорядительной* власти по отношенію къ сельскимъ органамъ, а тѣмъ болѣе земскимъ начальникамъ, у земства нѣтъ.

Съ другой стороны, попытки земства для выясненія экономическаго состоянія населенія широко развить систему статистическихъ изслѣдованій встрѣчали всегда рѣшительную оппозицію со стороны администраціи. Отсутствіе принудительной власти у земства, въ связи съ отсутствіемъ мѣстныхъ исполнительныхъ органовъ, выражается—въ большей или меньшей степени — неблагопріятно не только на продовольственномъ дѣлѣ, но, вообще, на всей

постановкѣ земскаго хозяйства. Можно ли, однако, заключить отсюда, что земство должно быть упразднено, а мѣстное хозяйство поручено администраціи?

При обсужденіи въ Государственномъ совѣтѣ временныхъ правилъ 12 іюня 1900 г., выдвинуто было еще одно соображеніе, доказывающее, будто-бы, „полную неприспособленность земскихъ учрежденій къ распорядительной дѣятельности при отправленіи задачъ народнаго продовольствія“ (см. Вѣстникъ Финансовъ 1900 г. № 27, стр. 7) Такъ, указывалось, что въ борьбѣ съ голодомъ земства, не имѣя возможности выработать общій организаціонный планъ продовольственной кампаніи, дѣйствовали въ раздробь путемъ отдѣльныхъ, несогласованныхъ другъ съ другомъ мѣстныхъ мѣропріятій, что, въ значительной степени, вредило успѣшности продовольственнаго дѣла. Позволяемъ себѣ, однако, думать, что значеніе приведеннаго аргумента не слѣдуетъ преувеличивать. Само собою разумѣется, что превентивная дѣятельность государства, направленная на предупрежденіе *появленія* голодовокъ, можетъ увѣнчаться успѣхомъ только въ томъ случаѣ, если она широко задумана и осуществляется по единому общему плану самимъ государствомъ. *Предупрежденіе* голодовокъ—дѣло разумной экономической и финансовой политики государства, а отнюдь не разрозненныхъ усилій отдѣльныхъ земствъ; но мы рѣшительно не допускаемъ, чтобы борьба съ *уже наступившимъ* голодомъ могла вестись иначе, какъ путемъ отдѣльныхъ мѣропріятій, согласованныхъ съ требованіями времени и мѣста, и *потому* несогласованныхъ другъ съ другомъ. Коренныя различія мѣстныхъ условій (географическое положеніе, господствующая промышленность, пути сообщенія и т. д., и т. д.) приводятъ къ тому, что время наступленія нужды, формы ея проявленія, средства продовольственной помощи имѣютъ и *должны* имѣть въ высшей степени индивидуальный и мѣстный характеръ. Общность и единство продовольственнаго плана можетъ оказаться прокрустовымъ ложемъ для продовольственнаго

дѣла. Существенный недостатокъ дѣйствующаго продовольственнаго устава — однообразіе и шаблонность устанавливаемыхъ имъ нормъ—скажется несомнѣнно съ удесятеренной силой при централизаціи продовольственнаго дѣла путемъ передачи его въ вѣдѣніе административныхъ властей. Конечно, мы не станемъ отрицать, что безсистемная, иногда даже безпорядочная дѣятельность множества земствъ по продовольственному дѣлу далеко не свободна отъ заблужденій и противорѣчій. Но не ошибается лишь тотъ, кто ничего не дѣлаетъ. Исторія продовольственнаго дѣла въ 1891—92 или 1897—98 гг. доказываетъ, что и администрація не застрахована отъ ошибокъ. Вспомнимъ, напримѣръ, о доставленной министерствомъ финансовъ въ Суджанскій уѣздъ (Курск. губ.) ржи, оказавшейся на половину съ спорыньей. Во всякомъ случаѣ, никто не скажетъ, что ошибки земства вызваны были какими-нибудь недостойными, корыстными побужденіями. Въ этомъ отношеніи наше земство внѣ и выше подозрѣній, а это, въ сущности, важнѣе всего.

Третьей и послѣдней причиной неустройства продовольственнаго дѣла необходимо, по нашему мнѣнію, признать отрицательно-недовѣрчивое отношеніе къ земской дѣятельности центральнаго правительства, — отношеніе, парализовавшее всѣ начинанія земства. Ходатайства земствъ о ссудахъ изъ губернскаго и имперскаго продовольственныхъ капиталовъ оставлялись безъ послѣдствія или урѣзывались на половину и больше; земства обвинялись въ чрезмѣрной щедрости, развращающей населеніе, въ легкомысленномъ отношеніи къ продовольственнымъ запасамъ и капиталамъ. Въ 1891—92 г. министерство внутреннихъ дѣлъ систематически отклоняло ходатайства земствъ о позаимствованіи, подъ ихъ отвѣтственностью, изъ запасовъ ненуждающихся обществъ, помимо ихъ разрѣшенія, для выдачи продовольственныхъ ссудъ сосѣднимъ пострадавшимъ обществамъ; въ то же время передвиженія запасовъ допускались въ широкихъ размѣрахъ въ тѣхъ случаяхъ, когда вопросъ о позаимствованіи изъ нихъ

возникалъ по иниціативѣ самой администраціи („Продов. вопросъ“ стр. 142). Земскія ходатайства о внесеніи тѣхъ или иныхъ поправокъ въ продовольственный уставъ систематически оставлялись безъ послѣдствій. Предпринимаемыя земствомъ—между прочимъ, и въ видахъ выясненія продовольственной нужды — статистическія изслѣдованія встрѣчали со стороны администраціи, какъ уже упомянуто выше, серьезныя препятствія и вслѣдствіе этого далеко не всегда приходили къ благополучному концу. Экстренныя собранія земствъ нерѣдко не разрѣшались администраціей; продовольственныя мѣропріятія, помимо земствъ, обсуждались въ спеціальныхъ комиссіяхъ, образуемыхъ при губернаторахъ.

Что удивительнаго, если при такихъ условіяхъ земская дѣятельность по продовольственному вопросу оказывалась нерѣдко и менѣе активной, и менѣе плодотворной, чѣмъ это слѣдовало бы ожидать?

Недостатками дѣйствующей продовольственной системы опредѣляется путь къ ея улучшенію.

Въ резолюціяхъ Вольно-экономическаго общества, выработанныхъ на основаніи происходившихъ въ немъ въ мартѣ 1898 г. занятій по продовольственному вопросу, мы между прочимъ читаемъ:

... „Нынѣ дѣйствующій продовольственный уставъ, со всѣми его дополненіями и измѣненіями, заключаетъ въ себѣ такіе частные и общіе недостатки, что коренное его измѣненіе представляетъ настоятельнѣйшую государственную необходимость; ...при коренной переработкѣ этой системы должны быть, прежде всего, устранены основные ея недостатки, какъ-то: принципъ сословности въ составленіи и распредѣленіи продовольственныхъ запасовъ, принципъ кредитованія завѣдомо некредитоспособнымъ элементамъ и принципъ круговой поруки; ...при реорганизаціи продовольственной системы на новыхъ началахъ для успѣха въ дѣлѣ борьбы съ нуждою, необходимо обезпечить земскимъ учрежденіяхъ большую свободу дѣйствій и самостоятельность, какъ въ дѣлѣ соби-

ранія статистическихъ свѣдѣній, такъ и въ починѣ и выборѣ способовъ этой борьбы...“

Какъ далека—какъ безконечно далека — отъ всѣхъ этихъ предположеній послѣдняя реформа продовольственнаго дѣла!

III.

Сущность продовольственной реформы, осуществленной правилами 12 іюня 1900 г., заключается въ слѣдующемъ.

I. *Учрежденія, вѣдающія продовольственное дѣло.* Продовольственное дѣло изъемлется изъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій. Общее попеченіе по обезпеченію продовольственныхъ и сѣмянныхъ потребностей сельскихъ обывателей принадлежитъ министерству внутреннихъ дѣлъ по земскому отдѣлу. Слѣдующія учрежденія вѣдаютъ дѣло продовольствія сельскихъ обывателей на мѣстахъ:

1) Генералъ-губернаторы и губернаторы, по принадлежности.

2) Губернскія присутствія. По дѣламъ о продовольствіи сельскихъ обывателей, въ составъ ихъ кромѣ лицъ, образующихъ административное присутствіе (губернатора, губ. предводителя дворянства, вице-губернатора, прокурора окружнаго суда, двухъ непремѣнныхъ членовъ, управляющихъ казенной палатой и государственными имуществами, предсѣдателя губ. земской управы) входятъ также всѣ члены губ. земской управы. Участіе членовъ управы въ составѣ губ. присутствія не предполагалось проектомъ продовольственной реформы, выработаннымъ въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ; но Государственный совѣтъ, исходя изъ того соображенія, что участіе въ присутствіяхъ при разсмотрѣніи продовольственныхъ дѣлъ лицъ, имѣющихъ хозяйственный опытъ и знаніе мѣстныхъ особенностей, можетъ принести существенную пользу дѣлу, дополнилъ соотвѣтственнымъ образомъ первоначальный

проектъ. Кромѣ того, въ составѣ присутствій учреждается еще одна новая должность непремѣннаго члена для завѣдыванія дѣлопроизводствомъ по продовольственной части.

3) Уѣздный съѣздъ. Кромѣ уѣзднаго предводителя дворянства, предсѣдательствующаго въ съѣздѣ, всѣхъ земскихъ начальниковъ уѣзда, исправника и предсѣдателя уѣздной земской управы, въ составъ съѣздовъ при обсужденіи продовольственнаго дѣла Государственнымъ совѣтомъ введены, равнымъ образомъ, всѣ члены уѣздной земской управы.

4) Земскіе начальники.

5) Волостныя и сельскія начальства и также попечители продовольственныхъ участковъ. Каждая волость составляетъ продовольственный участокъ, въ коемъ завѣдываніе продовольственнымъ дѣломъ въ качествѣ попечителя участка возлагается на волостного старшину, если учрежденіе, завѣдывающее продовольственнымъ дѣломъ въ уѣздѣ (ст. 8), не будетъ имѣть возможности назначить особое для сего лицо изъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ, приходскихъ священниковъ или изъ среды мѣстныхъ крестьянъ и другихъ лицъ, проживающихъ въ данной мѣстности и заслуживающихъ довѣрія.

Проектомъ министерства внутреннихъ дѣлъ учрежденіе особыхъ попечителей предполагалось только при большихъ неурожаяхъ, когда въ продовольственной помощи нуждается значительная часть населенія; но Государственный совѣтъ, принимая во вниманіе обремененность волостныхъ старшинъ многочисленными служебными занятіями, счелъ нужнымъ указать въ законѣ, что попечительство въ продовольственномъ участкѣ возлагается на волостного старшину, только въ томъ случаѣ, если учрежденіе, завѣдывающее продовольственнымъ дѣломъ въ уѣздѣ, не будетъ имѣть возможности назначить для сего особыхъ попечителей изъ лицъ, перечисленныхъ въ законѣ. Любопытно отмѣтить, что въ числѣ этихъ лицъ законъ вовсе не упоминаетъ сельскихъ и народныхъ учителей, принимавшихъ, какъ

извѣстно, въ голодные годы весьма активное и плодотворное участіе въ борьбѣ съ продовольственной нуждой.

Таковы учрежденія, имѣющія замѣнить земство въ завѣдываніи продовольственнымъ дѣломъ. Всѣ эти учрежденія, начиная съ низшихъ, іерархически подчинены другъ другу.

Всѣ постановленія уѣздныхъ съѣздовъ по продовольственнымъ дѣламъ немедленно представляются, въ копіяхъ, губернатору, который, въ случаѣ необходимости, передаетъ ихъ на обсужденіе губернскаго присутствія для измѣненія или отмѣны.

Жалобы на постановленія уѣзднаго съѣзда, нарушающія права отдѣльныхъ лицъ и обществъ, приносятся сему съѣзду въ теченіе двухъ мѣсяцевъ со дня приведенія постановленія въ дѣйствіе по отношенію къ жалобщику и съ заключеніемъ упомянутаго съѣзда представляются, чрезъ губернатора, на разрѣшеніе губернскаго присутствія.

Всякое постановленіе по продовольственной части губ. присутствія можетъ быть пріостановлено губернаторомъ и затѣмъ представлено имъ на разрѣшеніе министра внутреннихъ дѣлъ.

Осуществленная правилами 12 іюня реформа должна была, разумѣется, повлечь за собою увеличеніе штатовъ и, слѣдовательно, расходовъ на содержаніе административныхъ учрежденій. Сумма, необходимая на увеличеніе штатовъ и канцелярскихъ расходовъ въ земскомъ отдѣлѣ, въ размѣрѣ 22,400 руб. въ годъ, возмѣщается казнѣ изъ имперскаго продовольственнаго капитала; сумма необходимая на усиленіе штатовъ и канцелярскихъ расходовъ губернскихъ присутствій и уѣздныхъ съѣздовъ, въ размѣрѣ 277,200 руб. въ годъ, возмѣщается изъ подлежащихъ губернскихъ продовольственныхъ капиталовъ.

II. Средства продовольственной помощи. Опредѣляя средства продовольственной помощи, правила 12 іюня остаются вѣрными началамъ устава 1834 года. Такими средствами являются, во 1-хъ, общественные хлѣбные запасы или общественные продовольственные капи-

талы и, во 2-хъ, губернскій и общеимперскій продовольственные капиталы. Особо стоятъ впервые учреждаемые правилами *частные* продовольственные капиталы. Они образуются изъ денежныхъ сборовъ, взимаемыхъ съ лицъ *непривилегированныхъ* сословій, проживающихъ въ сельскихъ мѣстностяхъ и занимающихся хлѣбопашествомъ, но не входящихъ въ составъ сельскихъ обществъ, какъ-то: съ неприписанныхъ къ обществу крестьянъ, съ мѣщанъ, посадскихъ, ремесленниковъ и цеховыхъ.

Избраніе способа обезпеченія продовольственныхъ потребностей посредствомъ либо засыпки зерна въ магазины, либо уплаты денежнаго сбора совершается приговоромъ сельскаго общества; переходъ отъ одного способа къ другому разрѣшается, по общему правилу, губернскими присутствіями. Министру внутреннихъ дѣлъ предоставляется право объявлять въ мѣстностяхъ, къ коимъ доставка хлѣба затруднительна, засыпку зерна въ общественные магазины обязательной.

Общій размѣръ хлѣбныхъ запасовъ, подлежащихъ храненію въ общественныхъ магазинахъ по губерніямъ, опредѣляется министромъ внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ министромъ финансовъ. Первоначальный проектъ министра внутреннихъ дѣлъ, устанавливая образованіе хлѣбныхъ запасовъ по числу наличныхъ (а не ревизскихъ душъ), опредѣлилъ предѣльную норму хлѣбнаго сбора съ души въ 6 пудовъ; но Государственный совѣтъ, принявъ во вниманіе *громадную тягость* для народа продовольственной повинности, а также *разоренность* центральныхъ губерній, понизилъ указанную норму съ 6 пудовъ до четырехъ. При такомъ расчетѣ общая сумма полнаго запаса хлѣба останется приблизительно такою-же, какою была до сихъ поръ и, слѣдовательно, составитъ около 240 милл. пудовъ. Сборъ, на образованіе хлѣбныхъ запасовъ, взимается ежегодно, въ теченіе 12 лѣтъ, въ количествѣ, опредѣляемомъ по расчету не болѣе полупуда хлѣба съ каждой наличной души. Увеличеніе этого сбора, однако, не болѣе какъ вдвое, предоставляется ми-

нистру внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ министромъ финансовъ.

Надзоръ за исправнымъ содержаніемъ запасныхъ магазиновъ, а также за сохранностью ссыпаннаго въ нихъ зерна и правильнымъ его употребленіемъ возлагается на сельскихъ старостъ и волостныхъ старшинъ или особыхъ попечителей, подъ непосредственнымъ наблюденіемъ земскихъ начальниковъ. Общественные и частные капиталы находятся въ вѣдѣніи уѣздныхъ съѣздовъ, которые ведутъ первымъ изъ сихъ капиталовъ отдѣльный счетъ по каждому обществу. Позаимствованіе изъ общественныхъ продовольственныхъ капиталовъ, а равно хлѣба изъ запасныхъ магазиновъ, принадлежащихъ мѣстности, не пострадавшей отъ неурожая, для нуждъ пострадавшей отъ него мѣстности, совершается путемъ испрошенія министромъ внутреннихъ дѣлъ Высочайшаго соизволенія чрезъ комитетъ министровъ.

Губернскіе продовольственные капиталы, а равно общій по имперіи продовольственный капиталъ образуются изъ наличныхъ суммъ оныхъ, изъ платежей, поступающихъ на пополненіе ссудъ, выданныхъ изъ этихъ капиталовъ, а также изъ суммъ, ассигнуемыхъ изъ средствъ казны на пополненіе убыли въ нихъ. Губернскіе капиталы находятся въ вѣдѣніи губернскихъ присутствій; общеимперскій—въ вѣдѣніи земскаго отдѣла министерства внутреннихъ дѣлъ.

III. Ссуда на посѣвъ и продовольствіе. Всѣ лица, обязанныя участвовать въ сборѣ на составленіе мѣстныхъ продовольственныхъ запасовъ и капиталовъ (общественныхъ и частныхъ), имѣютъ право на продовольственную помощь.

Ст. 65 уст. прод. разрѣшала выдачу продовольственныхъ ссудъ „единственно нуждающимся и при томъ въ мѣрѣ дѣйствительной необходимости“. Временныя правила 12 іюня вводятъ новыя требованія, значительно стѣсняющія выдачу ссудъ. Такъ, для выдачи ссудъ всѣхъ родовъ требуется наличность слѣдующихъ условій; а)

происшедшій вслѣдствіе неурожая или другихъ неблагопріятныхъ для сельскаго хозяйства явленій недостатокъ въ средствахъ пропитанія и сѣменахъ для посѣва; б) отсутствіе такого имущества, продажа котораго, безъ существеннаго разстройства хозяйства, могла бы доставить средства къ пропитанію и посѣву, и в) неимѣніе заработковъ или отсутствіе въ семьѣ лицъ, способныхъ къ работѣ.

Размѣръ продовольственныхъ ссудъ не долженъ въ среднемъ превышать по расчету всей совокупности лицъ, которымъ выдаются ссуды, одного пуда зерна въ мѣсяцъ на взрослаго и полупуда на дѣтей, не достигшихъ пятилѣтняго возраста. Ссуды изъ общественныхъ хлѣбныхъ запасовъ и продовольственныхъ капиталовъ исключительно хлѣбомъ выдаются уѣздными съѣздами по приговорамъ обществъ, провѣряемымъ волостными старшинами и земскимъ начальникомъ; при отсутствіи приговора, ссуда можетъ быть выдана по представленію земскаго начальника, обязаннаго провѣрить на мѣстѣ дѣйствительное положеніе лицъ, ходатайствующихъ о ней; равнымъ образомъ, по представленіямъ земскихъ начальниковъ выдаются ссуды изъ частнаго продовольственнаго капитала лицамъ, не входящимъ въ составъ сельскихъ обществъ.

Въ исключительныхъ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства, земскому начальнику предоставляется разрѣшать собственною властью выдачу продовольственныхъ пособій изъ общественныхъ запасныхъ магазиновъ въ размѣрѣ, необходимомъ для пропитанія нуждающихся въ теченіе одного мѣсяца (ст. 62), а равно пособій, необходимыхъ для обсѣмененія полей, съ доведеніемъ о сдѣланномъ имъ распоряженіи до свѣдѣнія уѣзднаго съѣзда.

Въ случаѣ необходимости выдать въ ссуду больше половины установленной нормы общественныхъ хлѣбныхъ запасовъ или продовольственныхъ капиталовъ, постановленіе объ этомъ уѣзднаго съѣзда подлежитъ утвержденію губ. присутствія. Ссуда изъ губ. продовольственнаго капи-

тала выдается, при недостаткѣ хлѣбныхъ запасовъ и общественныхъ и частныхъ продовольственныхъ капиталовъ, губернскимъ присутствіемъ по представленіямъ уѣздныхъ съѣздовъ. Ссуды изъ общаго по имперіи продовольственнаго капитала выдаются министерствомъ внутреннихъ дѣлъ по представленіямъ губ. присутствій.

IV. Взысканіе продовольственныхъ ссудъ. Продовольственныя и сѣменныя ссуды, выданныя изъ хлѣбозапасныхъ магазиновъ и общественныхъ или частныхъ капиталовъ, а также изъ губернскаго капитала, возвращаются въ сроки не болѣе трехъ лѣтъ по опредѣленію губернскаго присутствія, причемъ ссуды изъ запасныхъ магазиновъ возвращаются зерномъ, а изъ продовольственныхъ капиталовъ—деньгами.

При крайней задолженности сельскихъ обывателей губернское присутствіе, по представленію уѣзднаго съѣзда, разрѣшаетъ разсрочку въ платежахъ на срокъ не болѣе шести лѣтъ.

Институтъ круговой поруки отмѣняется.

Взысканіе продовольственныхъ ссудъ производится съ каждаго заемщика отдѣльно. Въ случаѣ, если уплата не послѣдуетъ добровольно къ сроку, установленному уѣзднымъ съѣздомъ, то земскому начальнику предоставляется, при посредствѣ сельскихъ и волостныхъ властей, сдѣлать распоряженіе о принудительномъ взысканіи означенныхъ ссудъ и недоимокъ.

Срочные платежи и недоимки по продовольственнымъ ссудамъ взыскиваются преимущественно передъ казенными и земскими сборами, причемъ запродажа хлѣба частнымъ лицамъ не останавливаетъ обращенія взысканія по упомянутымъ ссудамъ.

V. О безвозвратныхъ продовольственныхъ пособіяхъ. Кромѣ ссудъ, временныя правила 12 іюня предусматриваютъ и выдачу безвозвратныхъ продовольственныхъ пособій. Такія пособія выдаются изъ губернскаго или общеимперскаго продовольственныхъ капиталовъ: а) лицамъ, призрѣваемымъ сельскими обществами и b) лицамъ,

кои, хотя и не принадлежатъ къ составу сельскихъ обществъ, но проживаютъ въ селеніи и занимаются земледѣльческимъ трудомъ, если лица эти, не владѣя землею или инымъ имуществомъ, не имѣютъ, вслѣдствіе отсутствія заработковъ, средствъ къ пропитанію.

IV.

Приступая къ обсужденію продовольственной реформы, необходимо, прежде всего, замѣтить, что несмотря на продолжительность подготовительныхъ къ ней работъ, «реформой», въ истинномъ смыслѣ этого слова, правила 12 іюня названы быть не могутъ. По существу, эти правила — не что иное, какъ второе, исправленное и дополненное, изданіе устава 1834 года.

При обсужденіи проекта правилъ соединеннымъ присутствіемъ департаментовъ Государственнаго совѣта высказана была мысль о полномъ несоотвѣтствіи устава 34 года съ измѣнившимися условіями крестьянской жизни, о необходимости коренной реформы продовольственнаго дѣла. Тѣмъ не менѣе соединенные департаменты признали возможнымъ, одобривъ проектъ, ограничиться лишь опредѣлительнымъ указаніемъ, что новыя правила имѣютъ *временный*, впредь до пересмотра всего продовольственнаго дѣла, характеръ.

Такимъ образомъ, число «временныхъ правилъ» увеличилось еще однимъ.

Бываютъ исключительныя времена, требующія исключительныхъ законовъ; таковы эпохи внутренней или международной смуты, общенародныхъ бѣдствій или опасностей, переходныя эпохи отъ одного соціальнаго или государственнаго порядка къ другому. Въ такія времена умѣстны особые, временные законы, соотвѣтствующіе категорическимъ требованіямъ минуты. Но, казалось-бы, что особеннаго, исключительнаго въ переживаемой нами

эпохѣ? Почему наше время, не «призвано законодательствовать»?

Авторы проектовъ всевозможныхъ временныхъ правилъ врядъ-ли согласились-бы признать переживаемую нами эпоху «временной», ненормальной, переходной; а между тѣмъ мы живемъ какъ-то на бивуакахъ, не за крѣпкой стѣной и надежной кровлей закона, а въ наскоро разбитыхъ палаткахъ временныхъ правилъ.

Почему?

Не потому-ли, что наше «практическое» время такъ боится «идеологіи», боится «принциповъ», безъ которыхъ невозможна, однако, сколько нибудь прочная, сколько-нибудь обширная законодательная реформа? Понимая «практическую пользу», какъ удовлетвореніе случайныхъ и преходящихъ интересовъ минуты, мы пренебрегаемъ постоянными интересами, коренными запросами народной жизни.

Въ настоящее время ироническое отношеніе къ идеалистамъ шестидесятыхъ годовъ считается лучшимъ доказательствомъ политической мудрости; а между тѣмъ кипучая реформаторская дѣятельность этого времени множествомъ органическихъ законовъ съ головы до ногъ преобразила Россію, а законодательная дѣятельность послѣдующей эпохи выразилась, главнымъ образомъ... въ изданіи «временныхъ правилъ».

Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что реформой продовольственнаго дѣла въ существующую организацію его вносится нѣкоторыя, болѣе или менѣе значительныя поправки. Такъ, нельзя не привѣтствовать отмѣны круговой поруки, при существованіи которой сколько-нибудь правильное распредѣленіе продовольственныхъ ссудъ представлялось фактически невозможнымъ. Равнымъ образомъ, новыя правила обезпечиваютъ посредствомъ созданія частныхъ продовольственныхъ капиталовъ продовольственную помощь нуждающимся лицамъ, не входящимъ въ составъ мѣстныхъ сельскихъ обществъ. Любопытно, впрочемъ, отмѣтить, что опредѣляютъ они кругъ лицъ, пользую-

щихся продовольственной помощью, не всесословнымъ, а все таки сословнымъ началомъ, различая податныя, непривилегированныя сословія отъ неподатныхъ, привилегированныхъ; только первыя пользуются правомъ на продовольственную помощь.

Однако, сущность разсматриваемой реформы заключается не въ этихъ частичныхъ поправкахъ къ дѣйствующему уставу; изъ-за нихъ не стоило-бы огородъ городить. Не подлежитъ сомнѣнію, что центръ тяжести «временныхъ правилъ» 12 іюня заключается именно въ изъятіи продовольственнаго дѣла изъ вѣдѣнія земства и передачѣ его въ вѣдѣніе администраціи. Въ этомъ, можно сказать, вся реформа. Правда, въ мотивахъ Государственнаго совѣта къ проекту, между прочимъ, указывается, что новыя правила вовсе не имѣютъ цѣлью совершенно устранить земскія учрежденія отъ предоставленнаго ему дѣйствующимъ закономъ попеченія о народномъ продовольствіи. Наоборотъ, для земства остается еще широкое поле дѣятельности. Такое важное мѣропріятіе, какъ продажа хлѣба по заготовительной цѣнѣ, обезпеченіе прокормомъ лошадей, а также другого скота, остаются всецѣло и впредь на обязанности земства.

Позволительно, однако, думать, что съ изъятіемъ продовольственныхъ средствъ изъ вѣдѣнія земства, роль земства въ продовольственномъ дѣлѣ, по необходимости, сведется къ нулю. Въ частности, мысль о «размежеваніи скота отъ человѣка въ голодающей деревнѣ» съ тѣмъ, чтобы попеченіе о первомъ предоставить земству, а попеченіе о второмъ—администраціи представляется слишкомъ теоретичной. Какъ справедливо замѣчаетъ «Хозяинъ» (№ 19 стр. 618), нѣтъ никакой возможности провести границу между недоѣданьемъ скота и недоѣданьемъ человѣка, которому этотъ скотъ принадлежитъ. Обезпеченіе прокормомъ скота представляетъ отнюдь не меньшія трудности, чѣмъ обезпеченіе населенія продовольствіемъ; и если земства, имѣя въ своемъ распоряженіи продовольственныя средства, не сумѣли справиться со второй

задачей, можно ли думать, что, лишенныя всякихъ средствъ, они справятся съ первой!

Что изъятіе продовольственнаго дѣла изъ вѣдѣнія земства является для него своего рода capitis deminutio, объ этомъ кажется двухъ мнѣній нѣтъ и не можетъ быть.

Продовольственное дѣло входитъ въ понятіе „мѣстныхъ пользъ и нуждъ губерній и уѣздовъ", вѣдаемыхъ земскими учрежденіями; оно составляетъ, наряду съ попеченіемъ о народномъ просвѣщеніи, объ охраненіи народнаго здравія, о предупрежденіи и пресѣченіи падежей скота, объ обезпеченіи мѣстности въ санитарномъ отношеніи и т. д. и т. д., часть „естественной" компентенціи земства. Изъятіемъ этого дѣла изъ вѣдѣнія земства въ крѣпости самоуправленія пробита брешь, чрезъ которую легко могутъ проникнуть его враги. Въ самомъ дѣлѣ, если земство, какъ таковое, оказалось несостоятельнымъ въ продовольственномъ дѣлѣ, почему-бы ему быть состоятельнѣй въ другихъ дѣлахъ, подлежащихъ его вѣдѣнію, — напр., въ дѣлѣ народнаго просвѣщенія? Отсутствіе исполнительныхъ органовъ и исполнительной власти даетъ себя чувствовать всегда и вездѣ, во всѣхъ сферахъ дѣятельности земства. По отношенію къ продовольственному дѣлу земству ставилась въ упрекъ крайняя щедрость и даже расточительность въ оказаніи продовольственной помощи; такой же упрекъ—пожалуй, еще съ большимъ правомъ—можетъ быть сдѣланъ—и, дѣйствительно, дѣлается земству по отношенію къ народному образованію. И теперь уже говорятъ, что земства пожертвовали интересами народнаго продовольствія интересамъ народнаго образованія. Съ переходомъ продовольственнаго дѣла въ вѣдѣніе администраціи эти толки не улягутся, а наоборотъ—станутъ настойчивѣй и грознѣй. Если ожиданія, вызываемыя реформой, не оправдаются, если, напримѣръ, платежи по ссудамъ не станутъ поступать съ желательной быстротой,—развѣ не скажутъ, что земство истощаетъ народъ непомѣрными налогами,

что оно *мѣшаетъ* администраціи вести продовольственное дѣло, что одной фиксаціи земскихъ бюджетовъ мало, а необходимы болѣе энергичныя мѣры? Равнымъ образомъ, и несогласованность и даже противорѣчивость земскихъ мѣропріятій не составляетъ особенности продовольственнаго дѣла. Общеземской организаціи вообще не существуетъ, единство и согласованность земскихъ мѣропріятій не осуществимы ни въ одной области земскаго хозяйства. Всякія попытки къ объединенію земской дѣятельности вродѣ изданія обще-земскаго органа или созыва съѣздовъ земскихъ дѣятетелей, признаются нежелательными самимъ правительствомъ.

Такимъ образомъ, изъятіемъ продовольственнаго дѣла изъ вѣдѣнія земства открытъ и расчищенъ путь къ дальнѣйшему сокращенію его компетенціи. Слѣдуетъ опасаться, что реформа продовольственнаго дѣла—только пробный шаръ.

Какъ бы вообще ни отнестись къ разсматриваемой реформѣ,—во всякомъ случаѣ, нельзя не признать, что она оторвала земство отъ земли, отъ деревни, что она сократила „хозяйственныя“ функціи земства, составляющія essentiale его компетенціи; что она является частичной реставраціей того дореформеннаго порядка, когда „хозяиномъ“ губерніи былъ губернаторъ, во главѣ подчиненной, всегда готовой къ исполненію администраціи. Съ другой стороны, позволительно сомнѣваться и въ томъ, улучшитъ ли разсматриваемая реформа самую постановку продовольственнаго дѣла. Для критической оцѣнки этой реформы нѣтъ надобности обращаться къ исторіи; ибо на всякій историческій аргументъ намъ могутъ отвѣтить: „современная администрація шагнула отъ дореформенной далеко впередъ; въ 40-хъ и 50-хъ годахъ Россія не знала земскихъ начальниковъ!“

Пусть такъ; посмотримъ, однако, какъ относилась и относится *современная* администрація къ продовольственному вопросу.

Опытъ голодныхъ лѣтъ неопровержимо доказываетъ, прежде всего, что центральная администрація въ высшей

степени склонна относиться скептически къ продовольственной нуждѣ населенія. Въ 1891 г. въ то самое время, когда населеніе многихъ губерній терпѣло уже страшную продовольственную нужду, между двумя вѣдомствами велся упорный споръ о томъ, существуетъ ли голодъ, или его нѣтъ. Въ 1897 г. министерство вн. дѣлъ въ теченіе долгаго времени категорично заявляло, что слухи о голодѣ лишены основанія и что въ деревенской Россіи все спокойно, все обстоитъ благополучно.

Далѣе, къ продовольственной помощи центральная администрація всегда относилась болѣе чѣмъ сдержанно и осторожно.

Въ бюрократическихъ сферахъ господствуетъ мнѣніе, что продовольственная ссуда развращаетъ населеніе, ослабляетъ его энергію и самодѣятельность. Кромѣ того, она не выгодна для землевладѣльцевъ, ибо ведетъ къ вздорожанію рабочихъ рукъ. Отсюда знаменитый циркуляръ министерства внутреннихъ дѣлъ на имя Саратовскаго губернатора отъ 19 іюля 1891 г., въ которомъ мы, между прочимъ, читаемъ: „Для ближайшихъ мѣстныхъ соображеній при отпускахъ ссудъ населенію, полагаю не излишнимъ сообщить, что продовольственныя ссуды отпускаются преимущественно населенію нерабочаго возраста, *дабы способныя къ работѣ лица не отклонялись отъ нея, разсчитывая на даровой хлѣбъ*... и что размѣръ выдаваемаго населенію продовольствія, *для устраненія весьма вреднаго въ данномъ случаѣ излишества*, ограничивается земствами 30-ю фунтами ржаной муки на каждую душу въ мѣсяцъ“.

Въ циркулярѣ того же министерства отъ 10 іюня 1897 г. прямо указано, что продовольственная помощь должна заключаться „лишь въ нѣкоторомъ облегченіи нуждъ недостаточнаго населенія *въ самыхъ ограниченныхъ размѣрахъ*“.

Насколько экономны нормы продовольственной помощи, установленныя вышеприведеннымъ циркуляромъ 1891 г., видно уже изъ того, что временныя правила

12 іюня оказались вынужденными отступить отъ нихъ въ сторону большаго либерализма: какъ указано выше, ссуды выдаются въ размѣрѣ *одного* пуда въ мѣсяцъ на взрослаго (хотя бы и работоспособнаго) и полупуда на дѣтей. Тѣмъ не менѣе основная тенденція центральной администраціи къ сокращенію продовольственной помощи сказывается и въ правилахъ 12 іюня, обставляющихъ новыми весьма многозначительными условіями выдачу ссудъ нуждающимся.

Какъ указано выше, для выдачи продовольственныхъ ссудъ, кромѣ недостатка въ средствахъ пропитанія и сѣменахъ для посѣва, ст. 61 правилъ требуетъ наличности слѣдующихъ условій: 1) отсутствіе такого имущества, продажа котораго безъ *существеннаго* разстройства хозяйства, могла бы доставить средства къ пропитанію и посѣву и 2) *неимѣніе заработковъ* или отсутствіе въ семьѣ лицъ, способныхъ къ работѣ. Крайняя растяжимость приведенныхъ условій, въ особенности второго, бросается въ глаза. Въ самомъ дѣлѣ, какъ понимать „отсутствіе заработковъ“? Если помѣщикъ въ голодный годъ предложитъ крестьянамъ за трудъ фантастическиничтожную плату, значитъ-ли это, что крестьяне обязаны, подъ угрозой лишенія продовольственной ссуды, согласиться на явно-невозможныя условія? Достаточно вспомнить, что новыя правила будутъ примѣняться на мѣстахъ земскими начальниками, чтобъ понять, въ какомъ *духѣ* они будутъ примѣняться.

„Вѣстникъ Европы“ (1899 г. кн. 10) цитируетъ по этому поводу мнѣніе о земскихъ начальникахъ кн. Михаила Шаховскаго,—писателя, не навлекающаго на себя подозрѣнія въ либерализмѣ. „Земскіе начальники, говоритъ авторъ, за десятилѣтній періодъ ихъ существованія, доказали, что попеченіе о крестьянскомъ населеніи, имъ ввѣренномъ, обратилось въ стремленіе *подтянуть* крестьянина, по мнѣнію авторовъ закона 1889 г., слишкомъ распущеннаго и совсѣмъ не дисциплинированнаго... Земскій начальникъ въ глазахъ крестьянина — тотъ же чи-

новникъ, какъ становой и исправникъ. Онъ такъ же далеко стоитъ отъ дѣйствительной жизни крестьянина, отъ его нуждъ, какъ далеко всегда находилось такъ называемое непосредственное начальство. А въ виду того, что должности земскихъ начальниковъ часто замѣщаются лицами, нисколько не связанными съ интересами данной мѣстности, живого, энергичнаго отношенія къ мѣстнымъ пользамъ и нуждамъ ожидать отъ нихъ трудно, особенно въ дѣлѣ для нихъ чуждомъ и даже незнакомомъ".

Если бы реформа продовольственнаго дѣла имѣла своей цѣлью предохраненіе сельскаго населенія отъ развращающаго вліянія продовольственныхъ ссудъ, можно было бы, не колеблясь, предсказать ей полный и безусловный успѣхъ. Но цѣль реформы — обезпеченіе населенія отъ продовольственной нужды; на сколько *эта* цѣль будетъ ею достигнута, покажетъ опытъ — увы, неизбѣжный—голодныхъ лѣтъ.

Для оцѣнки разсматриваемой реформы несомнѣнный и вполнѣ понятный интересъ представляетъ сравненіе постановки продовольственнаго дѣла въ земскихъ и не земскихъ губерніяхъ, такъ какъ въ послѣднихъ и теперь оно всецѣло находится въ рукахъ администраціи. Обыкновенно такое сравненіе и дѣлается, но только относительно состоянія хлѣбозапасныхъ магазиновъ. Отмѣтивъ, что въ неземскихъ губерніяхъ наличіе хлѣбныхъ запасовъ составляетъ 67,5% озимаго и 75,4% яроваго хлѣба, а въ земскихъ всего только 42% озими и 42% яроваго, враги земства и друзья продовольственной реформы дѣлаютъ отсюда,—можетъ быть, слишкомъ поспѣшный—выводъ въ пользу административной и противъ земской организаціи продовольственнаго дѣла; необходимо, однако, замѣтить, что, по дѣйствующему законодательству, хлѣбные магазины находятся въ вѣдѣніи крестьянскихъ, волостныхъ и сельскихъ, властей: на наличіе запасовъ вліяетъ лишь дѣятельность этихъ властей и наблюдающихъ за ними административныхъ учрежденій. Вышеприведенныя цифры доказываютъ, такимъ образомъ, лишь

то, что сельскія власти, по *понужденію* администраціи, дѣйствуютъ при взысканіи ссудъ энергичнѣе, нежели по *приглашенію* земствъ. Гораздо любопытнѣй и поучительнѣй въ разсматриваемомъ отношеніи сравненіе состоянія губернскихъ продовольственныхъ капиталовъ въ земскихъ и не земскихъ губерніяхъ, такъ какъ въ первыхъ капиталы эти находятся въ исключительномъ вѣдѣніи земства, во вторыхъ—въ исключительномъ вѣдѣніи продовольственной администраціи. Такое сравненіе за періодъ времени въ 25 лѣтъ мы и находимъ въ интереснѣйшей статьѣ Голубева: „Продовольственное дѣло“ („Народное хозяйство“ 1900 г. кн. 4 стр. 1—24), составленной на основаніи оффиціальныхъ данныхъ *). Г. Голубевъ останавливается, прежде всего, на ссудной операціи. Оказывается, что изъ 10 неземскихъ губерній, о которыхъ имѣются свѣдѣнія, четыре губерніи (Кіевская, Ковенская, Минская и Подольская) за всю четверть вѣка не выдали изъ губ. капитала ни копѣйки въ ссуду; въ остальныхъ 6 губерніяхъ за все время выдано 930 тыс. руб., изъ коихъ на одну Архангельскую губ. падаетъ 625 тыс. руб. Такая выдача къ средней суммѣ капитала по 10 губерніямъ (3,827 тыс. р.) едва составитъ 20%! Иначе сказать, за четверть вѣка капиталъ не сдѣлалъ даже и одного оборота.

Что же сдѣлали за это время земства съ полученнымъ капиталомъ въ $8^1/_2$ милліоновъ рублей. Въ 24 года они успѣли его оборотить почти 4 раза, выдали ссудъ болѣе 33 милліоновъ рублей, или въ среднемъ на губернію болѣе чѣмъ по 1 мил. рублей за весь періодъ и болѣе 42 тыс. рублей ежегодно; такимъ образомъ, каждая земская губернія, въ среднемъ, помогла ссудами нуждающемуся населенію въ большемъ размѣрѣ, чѣмъ всѣ 10 неземскихъ губерній вмѣстѣ взятыхъ. Такая огром-

*) Всѣ цифровыя данныя Голубевъ заимствуетъ изъ „Временника“ центральнаго статистическаго комитета (№ 39); „Мѣстн. продовольств. капиталы и хлѣбные запасы за 1867—91 гг. въ 44-хъ губерніяхъ Европейской Россіи“.

ная разница въ дѣятельности земскихъ и административныхъ учрежденій по выдачѣ продовольственныхъ ссудъ не можетъ быть объяснена различіемъ урожаевъ. По неземскимъ губерніямъ эти послѣдніе въ среднемъ были тѣ же, иногда немного выше, иногда ниже, чѣмъ въ земскихъ, сосѣднихъ съ ними или близкихъ къ нимъ губерніяхъ. Несомнѣнно, говоритъ г. Голубевъ, что причина разницы здѣсь чисто субъективнаго характера и лежитъ въ разницѣ взглядовъ завѣдующихъ учрежденіями: одни на всякаго рода помощь, хотя бы только и выдачу временныхъ ссудъ, смотрятъ, какъ на поблажку, развращающую мужика, другіе—въ неоказаніи своевременной помощи видятъ нравственное преступленіе съ своей стороны.

Наличность губ. продовольственныхъ капиталовъ, казалось бы, должна находится въ прямой зависимости отъ степени развитія ссудныхъ операцій. Чѣмъ меньше дается ссудъ, тѣмъ больше долженъ быть капиталъ, ибо продовольственныя ссуды, какъ извѣстно, безпроцентны; капиталъ же, находящійся въ процентныхъ бумагахъ, приноситъ доходъ. Поэтому слѣдовало бы ожидать, что въ неземскихъ губерніяхъ продовольственный капиталъ значительно больше возросъ, чѣмъ въ земскихъ. Что же мы видимъ въ дѣйствительности? Въ 10 неземскихъ губерніяхъ первоначальный капиталъ за двадцать пять лѣтъ съ 2.650,800 руб. возросъ до 5.008,700 руб. или не увеличился даже вдвое: конечный капиталъ составляетъ 189% первоначальнаго. Наоборотъ, за это время въ нѣкоторыхъ земскихъ губерніяхъ продовольственный капиталъ утроился, учетверился и даже упятерился (въ Уфимской губ.). Въ общемъ по всѣмъ 33 губ. первоначальные капиталы съ 8.690,500 руб. достигли до 17,757,900 рублей или болѣе чѣмъ удвоились, такъ что конечный капиталъ составляетъ 204% первоначальнаго.

Какъ объяснить это, по истинѣ, невѣроятное обстоятельство? Г. Голубевъ находитъ одно лишь объясненіе: въ продовольственномъ дѣлѣ земства не только „щедрѣй“, но и „хозяйственнѣй“ администраціи.

Таковы факты. Эти факты — лучшая оцѣнка продовольственной реформы. Намъ остается еще дополнить характеристику этой реформы указаніемъ на два обстоятельства, являющихся необходимымъ, хотя, вѣроятно, и непредусмотрѣннымъ ея послѣдствіемъ.

Въ голодные годы мы не разъ наблюдали необыкновенный подъемъ общественнаго духа. Въ борьбѣ съ нуждой, наряду съ правительствомъ и земствомъ—а, можетъ быть, даже и впереди нихъ — принимало участіе все общество. Милліонныя пожертвованія бросались въ пучину народной нужды; люди, проникнутые активнымъ альтруизмомъ, отдавали свое время и трудъ голодающему крестьянству. Всѣмъ извѣстны результаты такой, напримѣръ, „мобилизаціи частной благотворительности", какая имѣла мѣсто въ 1891 г.

Опытъ доказываетъ, что частная благотворительность, въ борьбѣ съ продовольственной нуждой, всегда группировалась вокругъ земства. Наше общество вѣритъ земству и любитъ его. Земскіе дѣятели лучше всѣхъ освѣдомлены о характерѣ и степени продовольственной нужды; въ дѣлѣ оказанія помощи нуждающемуся населенію они являются лучшими организаторами и руководителями частной благотворительности.

Изъятіе продовольственнаго дѣла изъ вѣдѣнія земства неминуемо повлечетъ за собою устраненіе общества, т. е. частной свободной благотворительности, отъ участія въ продовольственной помощи населенію.

Недовѣрчивое отношеніе администраціи, и въ особенности земскихъ начальниковъ, къ благотворителямъ, идущимъ добровольно, безъ спеціальнаго уполномочія, въ народъ, успѣло въ достаточной степени обнаружиться въ теченіе послѣднихъ голодныхъ лѣтъ.

Въ глазахъ администраціи частная благотворительность, какъ таковая, подозрительна; хлѣбъ, предоставляемый „добровольцами" населенію, кажется ей непремѣнно отравленнымъ какой-нибудь зловредной идеей.

Съ другой стороны, и общество къ „оффиціальной бла-

готворительности“ относится болѣе, чѣмъ сдержанно. Администрація можетъ создать „благотворителей по назначенію“, „благотворителей по призванію“ она создать не можетъ. Холодный формализмъ бюрократической работы убиваетъ всякій энтузіазмъ, всякое живое отношеніе къ дѣлу, желаніе послужить ему ради него самого. Рядомъ съ административной регламентаціей нѣтъ и не можетъ быть мѣста частному почину.

Такимъ образомъ, устраняя отъ завѣдыванія продовольственнымъ дѣломъ земство, временныя правила 12 іюня тѣмъ самымъ устраняютъ отъ борьбы съ продовольственною нуждой всякій, вообще, общественный элементъ. Все продовольственное дѣло правительство беретъ на себя; оно пользуется всѣми правами; оно несетъ всю отвѣтственность.

Другое послѣдствіе реформы касается печати. Если вообще, гдѣ-нибудь свободное слово необходимо, оно необходимо, прежде всего и больше всего, въ продольственномъ дѣлѣ. „Русская Мысль“ приводитъ слѣдующее характерное заявленіе бывшаго нижегородскаго губернатора (ген. Баранова): „въ дѣлѣ народнаго продовольствія и оказанія народу помощи какъ правительственной, такъ и частной, кажется неприличнымъ и *страшнымъ* ходатайствовать о какихъ либо стѣсненіяхъ печати“.

До тѣхъ поръ пока продовольственное дѣло находилось въ вѣдѣніи земства, печать пользовалась относительной свободой при обсужденіи продовольственнаго вопроса. Въ докладахъ земскихъ управъ, въ преніяхъ земскихъ собраній заключается богатый матеріалъ для оцѣнки продовольственной системы и критики продовольственныхъ мѣропріятій. Русское общество въ достаточной степени освѣдомлено о состояніи продовольственнаго дѣла въ земскихъ губерніяхъ; наоборотъ, о постановкѣ этого дѣла въ губерніяхъ неземскихъ оно знаетъ мало, почти ничего не знаетъ,—кромѣ развѣ отрывочныхъ и случайныхъ сообщеній, ускользающихъ отъ бдительности провинціальной цензуры.

Съ завершеніемъ разсматриваемой реформы вся Россія по отношенію къ продовольственному дѣлу стала неземской. Дѣло это переходитъ въ вѣдѣніе административныхъ властей, начиная съ губернатора и кончая земскимъ начальникомъ, дѣятельность которыхъ не подлежитъ обсужденію и критикѣ подцензурной печати. Одинъ изъ важнѣйшихъ вопросовъ мѣстной жизни изъемлется, такимъ образомъ, благодаря реформѣ, изъ тѣснаго круга вопросовъ, допускающихъ обсужденіе въ мѣстной печати. Надъ продовольственнымъ дѣломъ опустился занавѣсъ,— и то, что впредь за этимъ занавѣсомъ будетъ происходить, останется томящей и пугающей тайной для русскаго общества.

О мѣстной реформѣ.

I.

Реформы 60-хъ годовъ, создавъ самоуправленіе, не коснулись вовсе мѣстнаго административнаго строя.

Строй этотъ, въ своихъ основныхъ чертахъ, остался такимъ же, какимъ онъ сложился въ Екатерининскую эпоху—въ эпоху сословной монархіи и полицейскаго государства. Губернаторъ остался тѣмъ же „хозяиномъ губерніи“, облеченнымъ весьма широкими и совершенно неопредѣленными полномочіями власти; полиція — тою же не только исполнительной, но и правительственной,— въ широкомъ смыслѣ, инстанціей, призванной заботиться не только о безопасности, но и о благосостояніи „ввѣреннаго ей населенія“.

Реформой 60-хъ годовъ распорядительныя функціи по значительной части вопросовъ мѣстнаго управленія предоставлены были земству; но въ то же время эти функціи должны были по прежнему осуществляться и административной властью. Матеріальныя средства управленія переданы были пользующемуся правомъ самообложенія земству; но исполнительная власть, необходимая для осуществленія правительственныхъ мѣропріятій, всецѣло оставлена была въ рукахъ администраціи. Земство должно было управлять безъ власти; администрація должна была управлять безъ средствъ. И администрація, и земство должны были *управлять*,—администрація, руко-

водствуясь политикою центра, земство, руководствуясь желаніями населенія. Органомъ надзора надъ самоуправленіемъ поставленъ былъ губернаторъ; но въ то же время губернаторъ остался и органомъ активнаго управленія. Функція надзора и управленія оказались нераздѣльно слитыми въ составѣ его компетенціи; право надзора явилось только внѣшнею оболочкой другого, болѣе существеннаго права,—права управленія.

Само собою разумѣется, что такой порядокъ вещей оказался и долженъ былъ оказаться невозможнымъ. Сознаніе „неотложной необходимости“ коренного и систематическаго переустройства всего административнаго управленія въ губерніяхъ и уѣздахъ привело, какъ извѣстно, 4 сентября 1881 г. къ образованію, подъ предсѣдательствомъ д. т. с. Каханова, особой комиссіи для составленія проектовъ мѣстнаго управленія.

Одобренный 16 апрѣля 1882 г. комитетомъ министровъ общій планъ занятій комиссіи опредѣляетъ ея задачу почти въ тѣхъ же выраженіяхъ, въ какихъ нынѣ задача предстоящихъ преобразованій опредѣляется г. министромъ внутреннихъ дѣлъ въ его извѣстной рѣчи, произнесенной на столѣтнемъ юбилейномъ торжествѣ ввѣреннаго ему министерства. И здѣсь говорится объ объединеніи всѣхъ административныхъ учрежденій, о сокращеніи стѣсняющихъ формальностей, объ усиленіи разрѣшающей на мѣстѣ власти, о привлеченіи земства къ участію въ мѣстномъ управленіи, съ точнымъ обозначеніемъ его правъ, обязанностей и отвѣтственности и т. п.

Руководящая мысль, положенная въ основу образованія комиссіи ст. секр. Каханова, формулирована была министерствомъ внутреннихъ дѣлъ вполнѣ опредѣленнымъ образомъ. Главный недостатокъ мѣстнаго управленія, по мнѣнію министерства, заключается въ томъ, что „великія реформы минувшаго царствованія, измѣнивъ завѣдываніе хозяйственными дѣлами губерніи, не успѣли коснуться административнаго ея строя, вслѣдствіе чего правительственныя установленія оказались не вполнѣ приспособ-

ленными къ условіямъ вызванной означенными преобразованіями новой дѣятельности". Задачей комиссіи ст.-секр. Каханова являлось, такимъ образомъ, приспособленіе административнаго строя къ строю самоуправленія, или, другими словами, приспособленіе архаическаго Екатерининскаго законодательства къ преобразованіямъ 60-хъ г.

Сообразно съ этимъ, реформа 80-хъ годовъ должна была, по духу и направленію, соотвѣтствовать реформамъ предыдущаго царствованія; въ ея основу должны были лечь принципы, Высочайше предуказанные еще въ 1859 г.: „установленіе бо̀льшаго единства, бо̀льшей самостоятельности, бо̀льшаго довѣрія".

Выработанныя особымъ совѣщаніемъ, выдѣленнымъ изъ состава комиссіи, „начала" преобразованій,—если не вполнѣ, то въ значительной мѣрѣ — соотвѣтствовали этимъ принципамъ*).

Выводы, къ которымъ совѣщаніе пришло, отнюдь не представляются вполнѣ безспорными; но, во всякомъ случаѣ, ихъ осуществленіе явилось бы въ значительной мѣрѣ дальнѣйшимъ развитіемъ тѣхъ началъ, которыя положены въ основу мѣстнаго строя реформами 60-хъ годовъ.

Содержаніе предположенныхъ совѣщаніемъ преобразованій, въ самыхъ общихъ чертахъ, заключается въ слѣдующемъ.

Признавая необходимымъ отдѣлить отъ понятія о сельскомъ обществѣ понятіе о крестьянской поземельной

---

*) Совѣщаніе, образованное 26 апрѣля 1882 г., закончило свою работу 3 января 1884 г., посвятивъ ей 78 засѣданій. Въ совѣщаніи, подъ предсѣдательствомъ ст.-секр. Каханова, принимали участіе сенаторы М. Е. Ковалевскій, С. А. Мордвиновъ, А. А. Половцевъ, И. И. Шамшинъ, Д. А. Готовцевъ, Ѳ. Л. Барыковъ, членъ отъ вѣдомства удѣловъ П. А. Вагановъ и проф. И. Е. Андреевскій. Съ осени 1882 г. въ составъ Совѣщанія, сверхъ того, входятъ членъ Государственнаго Совѣта, Г. П. Галаганъ, сен. П. П. Семеновъ и товарищъ Министра внутреннихъ дѣлъ, И. Н. Дурново. Кромѣ того, въ отдѣльныхъ засѣданіяхъ участвовали члены Госуд. Совѣта Е. П. Старицкій, М. Н. Любощинскій, Э. А. Фришъ, сенаторъ А. Д. Шумахеръ, тайные совѣтники А. Д. Заика, А. Б. Вишняковъ, В. К. фонъ-Плеве, членъ отъ военнаго м-ва Г. М. Домонтовичъ и б. Спб. городской голова, баронъ П. Л. Корфъ.

общинѣ и о поземельномъ союзѣ крестьянъ, получившихъ надѣлы по одному акту укрѣпленія и владѣющихъ ими на наслѣдственно участковомъ правѣ, совѣщаніе предположило организовать сельское общество, какъ *всесословный,* самоуправляющійся союзъ. Высшая единица крестьянскаго самоуправленія, *волость,* по мнѣнію совѣщанія, подлежала совершенному упраздненію и взамѣнъ нея должна быть образована низшая обще-административная единица, непосредственно подчиненная уѣздному управленію и сохраняющая прежнее наименованіе волости. Въ видахъ установленія органической связи между волостнымъ управленіемъ и земствомъ, во главѣ волости должно быть поставлено особое лицо, *волостель,* избираемый уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, въ первый разъ на 3 года, а въ послѣдующіе на 6 лѣтъ. Къ обязанностямъ волостеля отнесены всѣ, вообще, исполнительныя дѣйствія, какъ по дѣламъ административнымъ, такъ и по дѣламъ, ввѣреннымъ управленію земскихъ установленій.

По отношенію къ городскому самоуправленію совѣщаніе признало соотвѣтственнымъ ограничиться внесеніемъ частныхъ поправокъ въ городовое положеніе 1870 г. Важнѣйшей изъ такихъ поправокъ является, конечно, опредѣленіе круга лицъ, допускаемыхъ къ участію въ городскомъ представительствѣ, а также способа ихъ группировки для производства выборовъ. Городскія избирательныя собранія, по мнѣнію совѣщанія, должны составляться изъ лицъ: a) владѣющихъ въ чертѣ города недвижимостью опредѣленной цѣнности; b) содержащихъ торговое или промышленное заведеніе опредѣленнаго размѣра; c) выбирающихъ въ городѣ купеческія свидѣтельства и d) нанимающихъ въ немъ на свое имя квартиры, за годовую плату опредѣленнаго размѣра, *независимо отъ установленія или неустановленія въ пользу города квартирнаго налога.* Для производства выборовъ территорія города должна быть разбита на участки, а избиратели дѣлиться, *по представляемымъ ими интересамъ,* на три разряда,—владѣльцевъ недвижимой

собственности, купцовъ и содержателей торговыхъ и промышленныхъ заведеній, квартиронанимателей и представителей установленій, имѣющихъ право участія въ городскихъ выборахъ. Изъ другихъ нововведеній, проектированныхъ совѣщаніемъ, слѣдуетъ отмѣтить: предоставленіе городамъ права учрежденія муниципальной полиціи, функціонирующей на ряду съ правительственной; установленіе образовательнаго ценза для должностныхъ лицъ городского управленія; сложеніе съ городовъ нѣкоторой части обязательныхъ расходовъ, имѣющихъ преимущественно государственное значеніе, и мн. др.

Исполнительная полиція, по мнѣнію совѣщанія, должна быть подвергнута коренному преобразованію. Такъ прежде всего, должно быть, по возможности, сокращено количество не имѣющихъ прямого отношенія къ полицейской функціи исполнительныхъ дѣлъ, возлагаемыхъ на полицію за неимѣніемъ соотвѣтственныхъ органовъ у другихъ вѣдомствъ. Полиція, являющаяся въ настоящее время исполнительнымъ органомъ по дѣламъ всѣхъ вѣдомствъ, должна быть преобразована въ спеціальный органъ, вѣдающій надзоръ за безопасностью и порядкомъ. Далѣе, въ „учрежденіи о полиціи“ должны быть въ точности опредѣлены предѣлы власти и способы дѣйствій чиновъ и служителей полиціи; съ этой цѣлью необходимо съ полной опредѣленностью установить главные виды проявленія полицейской власти, формы и обряды, а также порядокъ обжалованія полицейскихъ дѣйствій, необходимые для огражденія частныхъ лицъ отъ произвола и стѣсненій. Должность урядниковъ, по мнѣнію совѣщанія, подлежитъ упраздненію. Территоріи полицейскихъ становъ должны быть раздѣлены на сотни, во главѣ которыхъ должны находиться сотскіе, являющіеся служителями общей правительственной полиціи и получающіе содержаніе изъ казны. Совѣщаніемъ признано желательнымъ сліяніе нижнихъ чиновъ жандармскаго корпуса съ общей полиціей, путемъ приспособленія ихъ къ мѣстной полицейской организаціи въ формѣ военныхъ передвижныхъ командъ. Нѣкоторыми изъ членовъ совѣ-

щанія (меньшинствомъ) признано необходимымъ освободить губернатора отъ непосредственнаго начальствованія надъ полиціей, создавъ съ этою цѣлью особую должность начальника (губернской) полиціи.

Реорганизуя уѣздное и губернское управленіе, совѣщаніе стремилось къ установленію *единства* между администраціей и земствомъ при условіи, однако, сохраненія необходимой самостоятельности земства. Непосредственное завѣдываніе дѣлами уѣзднаго управленія должно быть, по мнѣнію совѣщанія, возложено на установленія, состоящія изъ лицъ по назначенію отъ правительства, и на установленія изъ лицъ, избираемыхъ земствомъ. Въ видахъ устраненія разъединенности установленій коронныхъ и земскихъ, а также сокращенія числа отдѣльныхъ по разнымъ дѣламъ присутствій, въ каждомъ уѣздѣ должно быть образовано смѣшанное, по составу, присутствіе уѣзднаго управленія, подчиненное присутствію губернскаго управленія. Не завѣдывая непосредственно никакою отраслью управленія, присутствіе уѣзднаго управленія должно имѣть назначеніемъ ближайшее наблюденіе за ходомъ всѣмъ дѣлъ управленія и разсмотрѣніе важнѣйшихъ дѣлъ по всѣмъ отраслямъ. Присутствіе состоитъ изъ предсѣдателя, исправника и предсѣдателя уѣздной земской управы; предсѣдатель присутствія и его замѣститель утверждаются министромъ внутреннихъ дѣлъ изъ числа трехъ кандидатовъ, избираемыхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ. Присутствію уѣзднаго управленія въ уѣздѣ въ губерніи соотвѣтствуетъ присутствіе губернскаго управленія, подчиненное непосредственно Сенату. Подъ предсѣдательствомъ губернатора, оно состоитъ изъ губ. предводителя дворянства, вице-губернатора, начальника финансоваго управленія въ губерніи, прокурора окружнагосуда, предсѣдателя губ. земской управы и одного члена по избранію губ. земскаго собранія. Надзоръ надъ земствомъ, какъ губернскимъ, такъ и уѣзднымъ, сосредоточивается въ вѣдѣніи губ. присутствія.

Существенной реорганизаціи совѣщаніемъ подвергается должность губернатора. Оставаясь, согласно мнѣнію большинства, начальникомъ полиціи, губернаторъ, въ своихъ отношеніяхъ къ самоуправленію и администраціи, является главнымъ въ губерніи, *внѣвѣдомственнымъ* органомъ мѣстнаго надзора; осуществляемый губернаторомъ надзоръ вставленъ въ опредѣленныя и твердыя границы; — онъ является надзоромъ безъ „права исправленія", надзоромъ, не переходящимъ въ активное управленіе. Такъ, постановленія земскихъ и городскихъ собраній, а также отдѣльныхъ органовъ губернскаго и уѣзднаго административнаго управленія, опротестованныя губернаторомъ, вносятся имъ на разсмотрѣніе губ. присутствія, коллегіальнаго учрежденія, рѣшающаго дѣла по большинству голосовъ. Въ случаѣ несогласія съ рѣшеніемъ присутствія, губернаторъ имѣетъ лишь право, пріостановивъ, подъ личной отвѣтственностью, исполненіе этого рѣшенія, представить дѣло на окончательное разсмотрѣніе Правит. Сената. Для того, чтобы подчеркнуть внѣвѣдомственный характеръ губернаторской должности, а также ослабить непосредственную зависимость губернатора отъ министерства внутреннихъ дѣлъ, совѣщаніе признало необходимымъ измѣнить порядокъ его опредѣленія къ должности, а также увольненія отъ нея. По проекту совѣщанія, при открытіи вакансіи, *комитетъ министровъ* повергаетъ на Высочайшее благоусмотрѣніе *избраннаго имъ* кандидата изъ числа лицъ, представляемыхъ министромъ внутреннихъ дѣлъ. Губернаторъ удостаивается наградъ по представленіямъ комитета министровъ, основаннымъ на ходатайствѣ того же министра. Возбужденіе вопроса объ отвѣтственности губернатора и самое привлеченіе его къ отвѣтственности зависятъ отъ Правит. Сената, по жалобамъ, непосредственному усмотрѣнію и *представленіямъ каждаго изъ министровъ*. Губернаторъ предается суду по постановленіямъ Правительствующаго Сената.

Что касается, наконецъ, земства, то, по проекту совѣщанія, оно остается, въ основныхъ своихъ чертахъ, тѣмъ же, чѣмъ было создано положеніемъ 1864 г. Тѣ же органы, та же компентенція. Изъ существеннѣйшихъ особенностей проекта отмѣтимъ болѣе точное опредѣленіе принадлежащаго земству права ходатайствъ. Такъ земскимъ собраніямъ предоставляется заявлять ходатайства высшему правительству по вопросамъ, возникающимъ изъ мѣстныхъ потребностей и *вызывающимъ установленіе новаго закона* или разъясненіе, какъ дѣйствующихъ постановленій, такъ и порядка ихъ примѣненія. Ходатайство поступаетъ непосредственно въ губернское присутствіе, которое обязано внести его, со своимъ заключеніемъ, въ опредѣленный закономъ срокъ, на усмотрѣніе подлежащаго центральнаго управленія; отказъ присутствія въ такомъ направленіи допускается *только* въ томъ случаѣ, *если предметъ ходатайства касается основныхъ законовъ Россійской Имперіи.* Постановленія присутствія объ отказѣ въ направленіи ходатайства могутъ быть обжалованы земствомъ въ Правит. Сенатъ. Министры и главноначальствующіе объ отклоненіи ходатайствъ входятъ каждый разъ съ представленіями въ комитетъ министровъ.

Имущественный цензъ для права непосредственнаго избирательнаго голоса подлежитъ, по мнѣнію совѣщанія, пониженію вообще и, въ особенности, для лицъ, обладающихъ цензомъ образовательнымъ, или цензомъ личныхъ заслугъ. Выборы въ земскіе гласные должны производиться городскою думою изъ своей среды, т. е. изъ числа городскихъ гласныхъ. Независимо отъ права жалобы, въ законѣ должны быть указаны мѣры, ограждающія собраніе отъ произвольныхъ дѣйствій предсѣдателя. Предсѣдательство въ уѣздномъ земскомъ собраніи, по мнѣнію большинства, должно быть возложено на избираемаго земствомъ предсѣдателя присутствія уѣзднаго управленія, въ губернскомъ собраніи предсѣдательствуетъ лицо, избранное собраніемъ на 3 года изъ числа гласныхъ. Для установленія одно-

родности въ дѣйствіяхъ или для принятія нѣсколькими, уѣздными или губернскими земствами, какихъ либо общихъ мѣръ, допускаются съѣзды представителей уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ собраній,—въ первомъ случаѣ съ разрѣшенія присутствія губ. управленія, во второмъ—министра внутреннихъ дѣлъ. Вошедшія въ законную силу постановленія съѣздовъ обязательны для земскихъ собраній, прислвшихъ своихъ представителей, въ предѣлахъ полномочій, данныхъ имъ собраніями.

Изъ обязательныхъ для земства расходовъ совѣщаніемъ признаны имѣющими обще-государственное значеніе и подлежащими сложенію съ земства расходы по мировымъ судебнымъ установленіямъ, по содержанію арестныхъ домовъ, на воинскія потребности и нѣк. др. Надзоръ надъ земствомъ сосредоточивается въ рукахъ губернатора и присутствія губ. управленія. Опредѣленныя въ законѣ постановленія земства нуждаются въ утвержденіи правительственной власти, остальныя могутъ быть остановлены губернаторомъ и, въ такомъ случаѣ, вносятся имъ на разсмотрѣніе присутствія губ. управленія. Постановленія этихъ присутствій могутъ быть обжалованы земскими собраніями и городскими думами въ Правит. Сенатъ, если входящіе въ составъ присутствія предсѣдатель губ. земской управы или городской головы остались въ меньшинствѣ. Предоставленіемъ земству права обжалованія въ Правительствующій Сенатъ всѣхъ постановленій губ. присутствій надзоръ надъ самоуправленіемъ вставленъ въ опредѣленныя границы: онъ является надзоромъ надъ законностью, а не надъ цѣлесообразностью дѣйствій самоуправленія. Правит. Сенатъ, по самому характеру своихъ функцій, контролируетъ только законность распоряженій тѣхъ или иныхъ властей; поэтому всякое постановленіе присутствія, останавливающее законное распоряженіе земства, должно быть отмѣняемо Правит. Сенатомъ, хотя бы это распоряженіе и признавалось губ. присутствіемъ нецѣлесообразнымъ. Преданіе суду предсѣдателей и членовъ земскихъ и городскихъ управъ совершается властью при-

сутствія губ. правленія,—и только предсѣдатель губ. земской управы и городской голова губ. города предаются суду Правит. Сенатомъ, по представленіямъ губ. присутствій. По дѣламъ присутствій, касающимся отвѣтственности земскихъ и городскихъ должностныхъ лицъ, представителямъ земствъ и городовъ въ присутствіи принадлежитъ право протеста, влекущее за собою переносъ дѣла въ I-й д—тъ Правит. Сената.

II.

Таково—разумѣется, въ самыхъ общихъ чертахъ—содержаніе „положеній объ устройствѣ мѣстнаго управленія“, явившихся выводомъ изъ сужденій совѣщанія, выдѣленнаго изъ состава Высочайше учрежденной особой комиссіи, подъ предсѣдательствомъ ст.-секр. Каханова.

5 октября 1884 г. началось обсужденіе «намѣтокъ» совѣщанія въ *plenum'ѣ* особой комиссіи. Къ этому времени «новый курсъ» внутренней политики успѣлъ опредѣлиться вполнѣ, и, разумѣется, эта опредѣленность не могла не отразиться на ходѣ работъ комиссіи. Такъ, прежде всего, самый составъ ея существенно измѣнился привлеченіемъ въ число ея членовъ, въ качествѣ мѣстныхъ дѣятелей, такихъ представителей „новаго курса“, какъ А. Д. Пазухинъ, А. К. Анастасьевъ, Г. З. Кондоиди, С. С. Бехтѣевъ и др. Затѣмъ, и прежніе члены, участники совѣщанія, по многимъ и весьма существеннымъ вопросамъ, отказались отъ высказанныхъ ими раньше взглядовъ. Именно, это обстоятельство имѣлось, очевидно, въ виду предсѣдателемъ, когда въ своей вступительной рѣчи онъ прямо заявилъ, что едва ли кто либо изъ членовъ совѣщанія считаетъ предположенія свои непогрѣшимыми и что, во всякомъ случаѣ, никто изъ нихъ не связалъ ими своего окончательнаго мнѣнія при дальнѣйшемъ исканіи истины.

Наконецъ, не лишенный основанія скептицизмъ, сомнѣніе въ возможности осуществленія реформы, боязнь,

какъ-бы труды комиссіи „не увеличили собою ряда безуспѣшныхъ попытокъ улучшить дѣйствительность и, на лучшій конецъ, послужили матеріаломъ для другихъ“,— все это, конечно, не могло не наложить своей печати на труды комиссіи, а слѣдовательно и на результаты этихъ трудовъ.

Какъ бы то ни было, по всѣмъ принципіальнымъ вопросамъ въ составѣ комиссіи произошло коренное разногласіе, при чемъ довольно значительное и весьма компактное меньшинство высказалось противъ всѣхъ почти предположеній совѣщанія. Нѣкоторыя изъ этихъ предположеній были отвергнуты и большинствомъ.

Въ результатѣ оказалось слѣдующее. По вопросу объ отдѣленіи земельной общины отъ сельскаго общества голоса рѣзко раздѣлились. По предложенію предсѣдателя комиссіи, мнѣніе совѣщанія было признано принятымъ, съ той, однако, оговоркой, что такое признаніе не должно предрѣшать вопросовъ ни о составѣ общества, территоріальномъ и личномъ, ни о порядкѣ его управленія.

Проектированная совѣщаніемъ *всесословность* сельскаго общества, послѣ долгихъ преній, была—по краймѣрѣ, въ существенныхъ своихъ чертахъ — отвергнута комиссіей. Такъ, большинство ея членовъ высказалось и противъ привлеченія постороннихъ лицъ, не принадлежащихъ къ составу обществъ, къ обложенію и противъ предоставленія не крестьянамъ, членамъ сельскаго общества, какого бы то ни было участія въ общественныхъ дѣлахъ.

Организація волости, какъ низшей единицы общаго административнаго и земскаго управленія, во главѣ съ избираемымъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ волостелемъ, была, равнымъ образомъ, отвергнута комиссіей. Признавая волость, какъ единицу крестьянскаго самоуправленія, подлежащей сохраненію, комиссія предположила создать особую чисто административную единицу, участокъ, съ завѣдующимъ („участковымъ“) во главѣ, назначаемымъ на должность губ. администраціей, по представленію

уѣздной власти. Къ обязанностямъ участковаго—прототипа современныхъ земскихъ начальниковъ—кромѣ функцій чисто административныхъ, по мнѣнію комиссіи, должно быть отнесено наблюденіе за крестьянскимъ управленіемъ, съ каковою цѣлью онъ долженъ быть снабженъ нѣкоторыми полномочіями бывшихъ мировыхъ посредниковъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, по мнѣнію большинства, участковымъ должна быть, въ большемъ или меньшемъ объемѣ, предоставлена и административно-карательная власть.

Перейдя засимъ къ вопросу о реорганизаціи уѣзднаго управленія и признавая необходимость созданія въ уѣздѣ, въ видахъ административнаго его объединенія, особаго коллегіальнаго учрежденія подъ именемъ присутствія уѣзднаго управленія, комиссія значительнымъ большинствомъ голосовъ отвергла, однако, предположенный совѣщаніемъ порядокъ замѣщенія должности предсѣдателя присутствія изъ числа лицъ, избираемыхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ. Стоящая во главѣ объединяющей уѣздное управленіе коллегіи, эта должность, по мнѣнію комиссіи, должна занять въ уѣздѣ настолько видное положеніе, что замѣщеніе ея кѣмъ либо другимъ, кромѣ уѣзднаго предводителя дворянства, представляется невозможнымъ.

По вопросу о реорганизаціи полиціи, коммиссія, признавая въ принципѣ, что освобожденіе полиціи отъ обязанностей, выходящихъ изъ круга непосредственно полицейскихъ дѣлъ, составляло бы одно изъ средствъ къ дѣйствительному улучшенію ея дѣятельности, вмѣстѣ съ тѣмъ сочла необходимымъ оговорить, что по современнымъ условіямъ количество дѣлъ, вѣдаемыхъ полиціей, не можетъ быть ограничено въ особо ощутительной степени и что потому проведеніе означеннаго начала въ жизнь можетъ быть осуществлено только постепенно и на первое время лишь въ незначительныхъ размѣрахъ. Что касается сліянія жандармской полиціи съ общей, то комиссія, признавъ осуществленіе этой мѣры невозможнымъ, ограничилась выраженіемъ пожеланія, чтобы, въ виду отлич-

ныхъ свойствъ нижнихъ чиновъ корпуса жандармовъ, дѣятельность его по преслѣдованію общеуголовныхъ преступленій и прекращенію безпорядковъ получила дальнѣйшее развитіе. При этомъ комиссіей имѣлись въ виду категорическія заявленія, сдѣланныя представителемъ министерства внутреннихъ дѣлъ, во 1-хъ, о томъ, что мѣстная власть нерѣдко обращается за содѣйствіемъ, именно, къ жандармамъ въ виду того довѣрія, съ которымъ относится къ нимъ населеніе, видящее въ нихъ царскихъ слугъ, и давно привыкшее отдѣлять ихъ отъ общей полиціи и, во 2-хъ, о томъ, что хорошій составъ корпуса объясняется традиціями, дисциплиною, обособленностью и корпоративнымъ духомъ, и что сліяніе жандармовъ съ общей полиціей, отдача ихъ въ распоряженіе становыхъ, испортили-бы и разстроили ихъ кадръ.

Въ вопросѣ о реорганизаціи земства комиссія, признавая единственнымъ отличительнымъ признакомъ земскихъ установленій ихъ выборный характеръ, исходила въ своихъ предположеніяхъ изъ мысли о необходимости послѣдовательнаго объединенія земскихъ и административныхъ установленій путемъ подчиненія первыхъ вторымъ. При этомъ заявленіе нѣкоторыхъ изъ членовъ комиссіи о томъ, что, кромѣ выборнаго начала, существеннымъ моментомъ въ понятіи самоуправленія является его самостоятельный характеръ, оставлено было комиссіей безъ вниманія.

Въ частности, по вопросу о порядкѣ земскаго представительства, большинство комиссіи высказалось въ пользу включенія въ составъ уѣздныхъ земскихъ собраній, въ качествѣ непремѣнныхъ членовъ по собственному праву, безъ особаго избранія, наиболѣе крупныхъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ,—главнымъ образомъ, въ видахъ сообщенія земской работѣ болѣе спокойнаго, ровнаго и чуждаго увлеченій характера. При этомъ, однако, комиссія полагала необходимымъ ограничить число личныхъ представителей въ каждомъ уѣздномъ собраніи опредѣленной пропорціей къ числу гласныхъ по праву и назначать ихъ

сверхъ комплекта гласныхъ по росписанію. Въ измѣненіе предположеній совѣщанія, комиссія постановила оставить въ силѣ дѣйствующій законъ, по которому предсѣдательство въ уѣздномъ и губернскомъ земскомъ собраніи лежитъ на обязанности мѣстнаго предводителя дворянства. Относительно предположеннаго совѣщаніемъ разрѣшенія съѣздовъ уполномоченныхъ земскихъ собраній комиссія признала, что установленіе нынѣ въ законѣ какихъ-либо правилъ о подобныхъ съѣздахъ было-бы преждевременнымъ за недостаточно выяснившимися указаніями опыта въ семъ отношеніи.

Что касается, наконецъ, реорганизаціи городского сомоуправленія, то весьма горячіе дебаты вызваны были въ комиссіи вопросомъ о предоставленіи избирательнаго права квартиронанимателямъ. Голоса раздѣлились почти поровну: 11 членовъ—противъ; предсѣдатель и 12 членовъ—за. Далѣе, признано было неосуществимымъ предположенное совѣщаніемъ установленіе образовательнаго ценза, т. е. требованіе грамотности, для городскихъ гласныхъ и даже для должностныхъ лицъ городского управленія.

Приведенные факты съ несомнѣнной очевидностью свидѣтельствуютъ о томъ, что комиссія ст.-секр. Каханова, въ послѣдней стадіи своего существованія, отказавшись отъ широкихъ преобразовательныхъ плановъ, свела предположенія совѣщанія почти къ нулю. Во всякомъ случаѣ, выводы, къ которымъ она пришла, имѣли чисто отрицательный характеръ: отвергнувъ предположенія совѣщанія, комиссія ничего своего, ничего новаго взамѣнъ не предложила.

Выбитая изъ колеи прогрессивныхъ начинаній комиссія, въ лицѣ своего большинства, еще не рѣшалась рѣшительно вступить на противоположный путь. Гораздо смѣлѣе въ этомъ отношеніи оказалось меньшинство комиссіи,—та группа новыхъ дѣятелей, которой принадлежало будущее. Въ рѣчахъ и предложеніяхъ этого меньшинства (А. Д. Пазухинъ, С. С. Бехтѣевъ, кн. А. Д.

Оболенскій, А. К. Анастасьевъ, А. Е. Заринъ и мн. др. съ полной опредѣленностью намѣчаются основныя начала послѣдующихъ преобразованій. Въ частности, уже въ комиссіи ст.-секр. Каханова мы встрѣчаемся съ проектомъ учрежденія должности „участковыхъ начальниковъ“, предвосхищающимъ съ поразительной прозорливостью основныя начала реформы 1889 г. Въ рукахъ этихъ начальниковъ, по мнѣнію меньшинства, долженъ сосредоточиваться весь надзоръ за крестьянскимъ самоуправленіемъ, и органъ этотъ, если не исключительно, то преимущественно долженъ заботиться о нуждахъ крестьянъ; вмѣстѣ съ тѣмъ на того-же участковаго, на ряду съ административными функціями, слѣдовало-бы возложить и функціи судебныя, соединивъ обязанности мировыхъ судей въ одномъ лицѣ съ дѣлами по управленію участкомъ.

Для занятія должности участковаго рекомендуется введеніе *сословнаго ценза*, въ смыслѣ предоставленія преимущественнаго права для занятія должности лицамъ, принадлежащимъ къ помѣстному дворянству.

Все различіе между проектомъ меньшинства комиссіи и закономъ 1889 г. заключается въ наименованіи разсматриваемаго органа: проектъ предлагаетъ назвать его просто „участковымъ“, законъ 1889 г., по принципу: lucus a non lucendo, называетъ его *земскимъ* участковымъ начальникомъ.

То же меньшинство настойчиво предлагаетъ сословную группировку избирателей земскихъ и городскихъ, упраздненіе уѣздныхъ земскихъ управъ и передачу ихъ функцій административнымъ присутствіямъ уѣзднаго и губернскаго управленія и т. д., и т. д.

III.

По пути, предуказанному меньшинствомъ комиссіи ст.-секр. Каханова, и пошло, какъ извѣстно, наше законодательство послѣднихъ десятилѣтій.

Предъ нимъ стояла та же задача, которая въ свое время поставлена была названной комиссіи: какъ согласовать между собою начало самоуправленія съ архаическимъ административнымъ строемъ мѣстности? Но рѣшеніе этого вопроса на этотъ разъ усмотрѣно было не въ томъ, чтобы администрацію „приспособить“ къ самоуправленію,—екатерининское законодательство къ реформамъ 60-хъ годовъ, а наоборотъ, въ томъ, чтобы самоуправленіе „приспособить“ къ администраціи—реформы 60-хъ годовъ къ законодательству прошлаго вѣка.

Какимъ образомъ осуществлена была эта политическая программа?

Всѣ, безъ исключенія, преобразованія послѣдняго времени—и положеніе о земскихъ уч. начальникахъ, и новое положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, и новое городовое положеніе, и уставъ лѣчебныхъ заведеній 1893 г., и законъ о предѣльности земскаго обложенія, и продовольственная реформа покоятся исключительно и всецѣло на двухъ началахъ, опредѣляющихъ въ своей совокупности общій характеръ законодательнаго творчества нашихъ дней,—на началѣ сословности, съ одной стороны, и на бюрократическомъ началѣ, съ другой.

Никто, конечно, не станетъ отрицать, что признаніе дворянства непоколебимымъ устоемъ, консервативнѣйшей опорой существующаго порядка въ свое время являлось политической аксіомой въ глазахъ представителей «новаго курса». Исходя изъ этой же аксіомы, наше законодательство отводитъ дворянству все болѣе и болѣе значительную роль въ организаціи и дѣятельности мѣстнаго управленія.

Уже положеніе о начальныхъ училищахъ 1874 г. возлагаетъ общее руководство народнымъ образованіемъ на дворянство, какъ таковое. Законъ 1889 г. ввѣряетъ власть надъ крестьянами земскимъ начальникамъ—дворянамъ. Положеніе о земскихъ учрежд. 1890 г. создаетъ «дворянское земство» вмѣсто прежняго общесословнаго, признаннаго недостаточно благонадежнымъ.

Съ другой стороны, — сначала параллельно съ усиленіемъ дворянскаго элемента, а впослѣдствіи уже въ видахъ противодѣйствія ему—идетъ усиленіе элемента бюрократическаго. Положеніе о земскихъ уч. начальникахъ и земская реформа проникнуты еще оптимистической вѣрой въ братскую солидарность бюрократіи съ дворянствомъ. Эта вѣра начинаетъ колебаться уже въ девятидесятыхъ годахъ, и послѣднія реформы — уставъ лѣчебныхъ заведеній, законъ о предѣльности земскаго обложенія, продовольственная реформа, направленныя прямо и непосредственно противъ новаго земства, знаменуютъ собою разрывъ между бюрократіей и дворянствомъ, усиленіе бюрократическаго начала *на счетъ* дворянскаго.

Во всякомъ случаѣ съ точки зрѣнія законодательной политики нашего времени, если дворянство — балластъ, дающій законодательному кораблю устойчивость, то бюрократія — паровая машина, приводящая его въ движеніе. Всѣ, безъ исключенія, реформы послѣднихъ 25 лѣтъ, и болѣе раннія, и болѣе позднія, одинаково проникнуты вѣрой въ непреодолимую силу, сверхчеловѣческое всемогущество бюрократическаго начала. Чиновникъ все знаетъ, все можетъ. Членъ земской управы—и хозяинъ плохой и администраторъ того хуже; земскій начальникъ,—только потому, что онъ назначенъ властью, а не избранъ населеніемъ—не только образцовый администраторъ и хозяинъ, но и безпристрастный судья, и заботливый опекунъ. Нѣтъ такой отрасли мѣстнаго управленія, которую нельзя было бы привести въ цвѣтущее состояніе передачей ея изъ вѣдѣнія земства въ вѣдѣніе административной власти. Какъ ни несостоятеленъ нашъ продовольственный уставъ, изданный еще въ 1834 г. и съ тѣхъ поръ, несмотря на коренное измѣненіе условій народной жизни, продолжающій дѣйствовать въ «мирное» и бездѣйствовать въ «военное» время борьбы съ голодомъ,—улучшеніе продовольственнаго дѣла отнюдь не требуетъ законодательной реформы продовольственнаго устава: достаточно «временными правилами» передать это дѣло въ вѣдѣніе земскихъ

начальниковъ, уѣздныхъ съѣздовъ и губернскихъ присутствій, и изсохшій стволъ давно уже мертваго закона оживетъ и одѣнется зеленой листвой. Если городское хозяйство, въ рукахъ самоуправленія, оставляетъ желать многаго, достаточно усилить административную опеку надъ нимъ, и все пойдетъ какъ по маслу. Народное образованіе, (вспомнимъ проектъ передачи его въ вѣдѣніе администраціи), лечебное дѣло (уставъ лечебныхъ заведеній 93 г.),—все оживетъ и разовьется въ „золотыхъ рукахъ“ всемогущей и премудрой бюрократіи. Бюрократизація управленія—магическое слово, панацея отъ всякихъ общественныхъ золъ и бѣдъ. Реформа 1890 г. ставитъ земское самоуправленіе подъ губернаторскую опеку. Слѣдуетъ, конечно, признать, что «обще-государственные интересы» лучше извѣстны губернатору, чѣмъ земскимъ людямъ; но чѣмъ, какъ не чудомъ, объяснить, что губернатору,—по большей части, пришлому лицу, руководимому предписаніями изъ центра — лучше извѣстны «мѣстныя пользы и нужды», чѣмъ многолюдному собранію земскихъ людей, обсуждающихъ эти «пользы и нужды» подъ контролемъ гласности и непосредственно заинтересованныхъ въ цѣлесообразномъ ихъ удовлетвореніи?

Само собою разумѣется, что указанныя воззрѣнія на политическое значеніе дворянскаго и бюрократическаго элементовъ, опредѣлившія собою въ извѣстной мѣрѣ движеніе нашего законодательства за послѣднее время, объясняются множествомъ весьма и весьма сложныхъ причинъ. Намъ, однако, кажется, что преувеличенное представленіе о консерватизмѣ нашего дворянства отчасти, по крайней мѣрѣ, объясняется нѣкоторымъ увлеченіемъ западно-европейскими образцами, — а именно, отожествленіемъ нашего дворянства съ западно-европейскимъ стараго режима. Мы повторяемъ изреченіе, сложившееся о западно-европейскомъ дворянствѣ: on ne s'appuie que sur ce que résiste, забывая справиться о степени «резистентности» дворянства у насъ.

Что касается бюрократіи, то преувеличенное пред-

ставленіе о ея премудрости и всемогуществѣ—до нѣкоторой степени — объясняется своего рода оптическимъ обманомъ: въ табели о рангахъ, какъ въ драгоцѣнной оправѣ, простой камень кажется иногда искрящимся, какъ неподдѣльный брилліантъ.

Какъ бы то ни было, фактъ остается фактомъ. Къ рѣшенію трудной и сложной проблемы мѣстной реформы наше законодательство послѣднихъ десятилѣтій пыталось прійти путемъ усиленія вліянія на ходъ мѣстныхъ дѣлъ дворянскаго и бюрократическаго элементовъ.

Удалась ли эта попытка?

Намъ кажется, что на этотъ вопросъ долженъ быть данъ одинъ только, — и притомъ вполнѣ отрицательный отвѣтъ; нѣкоторые, конечно, могутъ объ этомъ жалѣть, но сомнѣваться въ этомъ bona fide не можетъ никто.

Тотъ поворотъ въ девятидесятыхъ годахъ въ направленіи нашей законодательной политики, который уже выше былъ нами отмѣченъ, лучше всего доказываетъ, что надежды, возлагавшіяся на помѣстное дворянство, оправдались далеко не въ полной мѣрѣ. Конфликты между земствомъ и администраціей и послѣ реформы 90 г. не только не исчезли, но, значительно обострившись, пріобрѣли какъ бы хроническій характеръ. «Преувеличенное и неразсчетливое увлеченіе» интересами народнаго образованія въ ущербъ другимъ интересамъ мѣстнаго населенія, напримѣръ, дорожному дѣлу, ставившееся въ упрекъ прежнему земству, еще съ большимъ основаніемъ можетъ быть поставлено въ упрекъ земству преобразованному. Труды уѣздныхъ комитетовъ о нуждахъ сельскохозяйственной промышленности,—комитетовъ, по своему составу, почти исключительно дворянскихъ, лучше всего доказываютъ, что наше помѣстное дворянство, въ цѣломъ, отнюдь не проникнуто узко-консервативнымъ духомъ, что оно въ полной мѣрѣ сознаетъ безусловную, настоятельную необходимость коренныхъ и неотложныхъ реформъ.

Что касается бюрократіи, то, равнымъ образомъ, еще такъ недавно господствовавшее убѣжденіе въ ея всемо-

гуществѣ и премудрости начинаетъ, повидимому, въ послѣднее время подвергаться сомнѣнію. Все болѣе и болѣе сознается та истина, что бюрократія, оторванная отъ жизни и чуждая ей, органически не приспособлена къ осуществленію широкихъ преобразовательныхъ плановъ. Бюрократическая канцелярія — машина для производства „текущихъ“ дѣлъ. Преобразовательная реформа — растеніе, требующее много свѣта, воздуха и тепла; ей не вызрѣть въ затхломъ холодномъ сумракѣ бюрократическихъ канцелярій. Скептическое отношеніе къ бюрократическому началу находитъ себѣ выраженіе и въ такихъ офиціальныхъ актахъ, какъ рѣчь г. министра внутреннихъ дѣлъ на столѣтнемъ юбилейномъ торжествѣ ввѣреннаго ему министерства. Въ этой рѣчи указывается, между прочимъ, на „*исполинскій ростъ народныхъ силъ*, ставящій на очередь заботу объ усовершенствованіи способовъ управленія“. Само собою разумѣется, что самое указаніе на исполинскій ростъ народныхъ силъ является, по существу, отрицаніемъ системы бюрократической опеки, — той политики дѣтскихъ помочей и родительской указки, которая неизбѣжно создается на почвѣ преувеличенныхъ представленій о всемогуществѣ бюрократизма. По мнѣнію г. министра внутреннихъ дѣлъ, превыше всѣхъ заботъ нашего времени стоитъ задача упорядоченія крестьянскаго права со всѣми привходящими сюда сложными вопросами сельскаго быта. Но, именно, на крестьянской реформѣ не можетъ не проявиться съ наибольшей очевидностью безсиліе бюрократическаго начала. Крестьянская жизнь всегда казалась нашей бюрократіи темнымъ и загадочнымъ сфинксомъ,—безбрежнымъ моремъ, въ которое опасно пускаться въ утлой ладьѣ бюрократической мудрости. Нельзя поэтому не согласиться съ категоричнымъ заявленіемъ цитируемой рѣчи, что „было-бы легкомысленнымъ самомнѣніемъ полагать, что съ вопросами сельской жизни министерство внутреннихъ дѣлъ можетъ справиться собственными силами“. Дѣйствительно, для рѣшенія этихъ вопросовъ необходимо прибѣгнуть къ „со-

кровищницѣ всѣхъ творческихъ духовныхъ силъ страны"... Тѣмъ же скептическимъ отношеніемъ къ бюрократическому началу проникнутъ и новѣйшій законодательный актъ, исходящій отъ Верховной Власти, — Манифестъ 26 февраля, провозглашающій въ торжественной формѣ необходимость преобразованія мѣстнаго управленія въ видахъ усиленія способовъ непосредственнаго удовлетворенія многообразныхъ нуждъ земской жизни трудами мѣстныхъ людей...

Самая постановка на первую очередь вопроса о мѣстной реформѣ, въ связи съ признаніемъ этой реформы настоятельно неотложной, не свидѣтельствуетъ ли краснорѣчивѣе всякихъ фразъ о томъ, что преобразовательныя реформы послѣдняго десятилѣтія тѣмъ путемъ, которымъ онѣ шли, не могли достигнуть предпоставленной имъ цѣли,—т. е. созданія у насъ правильнаго строя мѣстнаго управленія, отвѣчающаго категорическимъ требованіямъ дѣйствительной жизни? Вопросъ о мѣстной реформѣ ставится въ настоящее время въ той-же самой формѣ, почти въ тѣхъ-же самыхъ выраженіяхъ, въ какихъ онъ былъ поставленъ въ комиссіи ст.-секр. Каханова, въ началѣ восьмидесятыхъ годовъ. Дѣло идетъ не о детальныхъ поправкахъ, не о новыхъ заплатахъ на ветхомъ рубищѣ Екатерининскаго учрежденія о губерніяхъ; дѣло идетъ о созданіи новой системы мѣстнаго управленія, проникнутой однимъ духомъ, свободной отъ внутреннихъ противорѣчій. И какъ раньше, такъ и теперь, законодательная мысль стоитъ предъ дилеммой: что къ чему „приспособлять",— начало безсословности и самоуправленія къ сословному и бюрократическому началу—или наоборотъ?

Опытъ минувшихъ лѣтъ даетъ, казалось-бы, единственно правильный и возможный отвѣтъ на поставленный вопросъ...

О „мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ“ самоуправленія.

I.

Первая статья Пол. о зем. учр. 1890 г. гласитъ: „Губернскія и уѣздныя земскія учрежденія вѣдаютъ дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ губерній и уѣздовъ, указанныя въ ст. 2“.

Постановленіе это повторяетъ буквально — конечно, въ примѣненіи къ городамъ—ст. 1 Городоваго Положенія 1892 г.

Естественно возникаетъ вопросъ: каково содержаніе и смыслъ понятія „мѣстныхъ пользъ и нуждъ“, опредѣляющихъ, повидимому, хотя и общимъ образомъ, компетенцію мѣстнаго самоуправленія.

Противоположеніе „мѣстныхъ“ интересовъ общегосударственнымъ является, какъ извѣстно, исходнымъ моментомъ, такъ называемой, общественной теоріи самоуправленія. Съ точки зрѣнія этой теоріи самоуправленіе является такою же самостоятельной, органически-единой формой общежитія, какъ само государство. Самоуправленіе существуетъ *рядомъ* съ государствомъ; самоуправленіе и государство — два замкнутыхъ круга, двѣ самостоятельныхъ сферы общежитія, имѣющія особое, специфическое содержаніе, — мѣстные интересы, съ одной стороны, и національные, съ другой,—и особую цѣль— попеченіе о тѣхъ и другихъ.

Земское Положеніе 64 г. проводитъ, хотя и не вполнѣ послѣдовательно, точку зрѣнія общественной теоріи. Для составителей этого Положенія земство являлось самостоятельной сферой общежитія, чѣмъ то среднимъ между частнымъ обществомъ и государствомъ [1]).

По общему началу, положенному въ основаніе всего преобразованія, говорится въ мотивахъ къ Положенію 1864 г., завѣдываніе земскими дѣлами уѣздовъ и губерній предоставлено самому населенію уѣзда и губерніи, *на томъ-же основаніи*, на какомъ хозяйство частное предоставляется распоряженію частнаго лица, хозяйство общественное —распоряженію самого общества [2]).

Съ этой точки зрѣнія, понятіе „мѣстныхъ интересовъ и нуждъ“ дѣйствительно могло казаться опредѣленіемъ *компетенціи* земства. Однако, уже при начертаніи самого Положенія сказалась — и не могла не сказаться — полная неопредѣленность и безсодержательность этого понятія. Мотивы къ положенію признаютъ, что и „общія государственныя мѣры имѣютъ прямое или косвенное вліяніе на интересы уѣзда или губерніи, въ предѣлахъ которой приводятся въ исполненіе. Отнесеніе дѣла къ тому или другому разряду, т. е. къ мѣстнымъ или государственнымъ нуждамъ—зависитъ отъ того, какой интересъ является въ дѣлѣ *преобладающимъ*. Во многихъ случаяхъ этотъ преобладающій интересъ виденъ съ перваго взгляда и не подлежитъ сомнѣнію; въ другихъ, разрѣшеніе подобнаго вопроса можетъ быть указано только *практическими соображеніями и историческими данными*“ [3]).

Именно практическими соображеніями и историческими данными, а отнюдь не принадлежностью къ кате-

---

[1]) Впрочемъ, земство сближалось даже съ *частными* обществами. Положеніе комитета министровъ 1869 г., воспретившее безплатную пересылку по почтѣ земской корреспонденціи, прямо указываетъ, что земскія установленія не государственныя, а *частныя*.

[2]) Труды комиссіи о губ. и уѣздныхъ учрежд. ч. II, зак. стр. 35.

[3]) Тамъ-же, стр. 27.

горіи мѣстныхъ интересовъ, опредѣляется компетенція земскихъ учрежденій въ положеніи 1864 г. Кромѣ дѣлъ по народному продовольствію, по земскимъ повинностямъ, по общественному призрѣнію, къ вѣдомству земскихъ учрежденій составители положенія относятъ всѣ, вообще, дѣла, независимо отъ ихъ „мѣстнаго“ характера, *которыя ввѣрены будутъ* земскимъ учрежденіямъ по особымъ уставамъ или законодательнымъ постановленіямъ.

Несостоятельность общественной теоріи самоуправленія, противополагающей мѣстные интересы общегосударственнымъ, давно доказана европейской наукой (Гнейстъ, Л. Штейнъ и др.); и у насъ въ Россіи еще въ 1868 г. Градовскій писалъ: „Вопросъ о самоуправленіи не есть противоположеніе сферы правительственной сферѣ общественной... Это — вопросъ о правильномъ распредѣленіи дѣлъ *въ самой правительственной сферѣ.*[1]) Въ напечатанной въ „Русскомъ Вѣстникѣ“ за 1874 г. статьѣ Безобразовъ настойчиво доказывалъ, что земскія учрежденія осуществляютъ функціи *государственной* власти. Понятіе „мѣстныхъ интересовъ“ отнюдь не охватываетъ опредѣленной категоріи дѣлъ, подлежащихъ, по существу, вѣдѣнію земскихъ учрежденій, это лишь часть государственнаго дѣла, предоставленная въ *данное* время и *даннымъ* государствомъ, по соображеніямъ цѣлесообразности, земскимъ учрежденіямъ.

Въ сентябрѣ 1881 г., въ видахъ всесторонней и коренной реорганизаціи мѣстнаго строя, учреждена была, подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Каханова; „особая комиссія для составленія проектовъ мѣстнаго управленія“. Въ своихъ занятіяхъ комиссія, между прочимъ, съ особеннымъ вниманіемъ остановилась на вопросѣ о преобразованіи земскаго и городскаго самоуправленія. Въ основаніи всѣхъ предположеній комиссіи по этому вопросу лежитъ государственное пониманіе самоуправленія, его компетенціи и задачъ.

По мнѣнію комиссіи, земство имѣетъ значеніе госу-

---

[1]) Градовскій. Исторія мѣстнаго управленія т. I стр. XXII.

дарственнаго органа; оно не можетъ быть разсматриваемо, какъ частное установленіе, выполняющее извѣстный кругъ порученныхъ ему дѣлъ, такъ какъ безспорно земское дѣло есть *часть того-же общаго государственнаго дѣла* которое вѣдается и коронными органами. [1]) Исходя изъ этой точки зрѣнія, особое совѣщаніе, выдѣленное изъ состава комиссіи, не могло не признать, что сдѣланный положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ 64 г. опытъ раздѣленія дѣлъ по преимущественному значенію ихъ для мѣстности или для государства *не удался*. Раздѣленіе дѣлъ между установленіями земскими и коронными должно быть произведено, по убѣжденію совѣщанія, *только* въ смыслѣ опредѣленія, какое дѣло можетъ быть съ большею пользою сдѣлано тѣми или другими изъ нихъ; и тѣ и другія должны вѣдать дѣла мѣстнаго управленія въ тѣхъ предѣлахъ, опредѣленіе коихъ будетъ зависѣть отъ законодательнаго рѣшенія вопроса, какое изъ установленій способнѣе принести наибольшую пользу въ исполненіи тѣхъ или иныхъ задачъ и обязанностей управленія. [2])

Сообразно съ этимъ, въ положеніяхъ объ устройствѣ мѣстнаго управленія, выработанныхъ совѣщаніемъ, вовсе не упоминается о „мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ“ положенія 64 г. Напротивъ, въ прим. 1 къ ст. 25 положенія прямо указано, что „опредѣленіе предметовъ вѣдомства земскихъ установленій должно быть очерчено не въ смыслѣ возложенія на нихъ заботъ исключительно о мѣстныхъ хозяйственныхъ пользахъ и нуждахъ, но въ смыслѣ указанія, какія изъ дѣлъ мѣстнаго управленія и въ какихъ предѣлахъ, должны быть отправляемы именно земскими органами въ видахъ достиженія возможно выгоднѣйшихъ результатовъ какъ для государства. такъ и для мѣстнаго населенія. [3])

---

[1]) Журналъ Высоч. утв. особой комиссіи для составленія проектовъ мѣстнаго управленія № 9, ср. 23.

[2]) Объясн. зап. къ проекту пол. объ устр. мѣст. упр., V. Объ уѣзд. упр. стр. 10—11.

[3]) Пол. объ устройствѣ мѣстн. управл. стр. 48.

Хотя Положеніе 1890 г. возвращается къ понятію о „мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ", тѣмъ не менѣе, въ отличіе отъ Положенія 1864 года, оно проводитъ строго государственную концепцію самоуправленія, его компетенціи и задачъ.

Въ то время какъ Высочайшій указъ 1 января 1864 года, о введеніи въ дѣйствіе положенія 64 года поручаетъ земству завѣдываніе дѣлами,относящимися „до хозяйственныхъ пользъ и нуждъ каждой губерніи и уѣзда", Высочайшій указъ 1890 г. прямо говоритъ о „важномъ государственномъ дѣлѣ", порученномъ земству. Въ связи съ вышеизложеннымъ любопытно отмѣтить различіе въ редакціи ст. 1 Положеній 64 и 90 гг. Опредѣляя компетенцію земскихъ учрежденій, ст. 1 Положенія 64 г. ограничивается указаніемъ на мѣстныя хозяйственныя пользы и нужды; та же статья Положенія 90 г. спеціально ссылается для опредѣленія компетенціи земскихъ учрежденій на ст. 2, содержащую перечень дѣлъ, порученныхъ земству.

Изъ вышеизложеннаго, казалось бы, надлежитъ сдѣлать слѣдующій выводъ.

Противоположеніе мѣстныхъ пользъ и нуждъ пользамъ и нуждамъ общегосударственнымъ представляется, съ точки зрѣнія дѣйствующаго законодательства, безусловно несостоятельнымъ. Каждый общегосударственный интересъ является въ то же время мѣстнымъ, каждый мѣстный — общегосударственнымъ; конечно, по степени значенія для мѣстности или для государства всѣ, вообще, дѣла управленія можно дѣлить на дѣла по преимуществу мѣстныя и по преимуществу государственныя. Но такое дѣленіе — несомнѣнно существенное de lege ferenda, т. е. съ точки зрѣнія законодательнаго опредѣленія компетеніи самоуправленія — лишено всякаго значеніе de lege lata, т. е. съ точки зрѣнія толкованія дѣйствующихъ нормъ. Понятіе „мѣстныхъ пользъ" вовсе не опредѣляетъ *содержанія* компетенціи земскихъ или городскихъ учрежденій. Мѣстныхъ интересовъ, какъ таковыхъ не

существуетъ. Самоуправленіе осуществляетъ государственные интересы *на мѣстахъ*; оно вѣдаетъ „мѣстныя пользы и нужды“ въ такомъ же смыслѣ, въ какомъ ихъ вѣдаетъ губернаторъ, или всякое другое административное учрежденіе. Въ тѣхъ случаяхъ, когда возникаетъ вопросъ, входитъ ли тотъ или иной предметъ въ сферу компетенціи органовъ самоуправленія, этотъ вопросъ не можетъ быть рѣшенъ въ положительномъ или отрицательномъ смыслѣ, въ зависимости отъ того, къ какой категоріи интересовъ—мѣстныхъ или государственныхъ—онъ долженъ быть отнесенъ. Ст. 2 Положенія о зем. учр. и та же статья город. пол. исчерпывающимъ образомъ опредѣляютъ компетенцію самоуправленія. Попеченіе о народномъ здравіи, объ общественномъ призрѣніи, о народномъ просвѣщеніи и т. д. возложено на земство вовсе не потому, что именно эти дѣла образуютъ категорію „мѣстныхъ пользъ и нуждъ“, а потому, что земство, по мнѣнію законодателя, лучше администраціи будетъ завѣдывать именно этими дѣлами. Къ характеристикѣ компетенціи самоуправленія понятіе „мѣстныхъ пользъ и нуждъ“ не прибавляетъ ни единой новой черты. Если бы это понятіе исчезло изъ законодательства, объемъ и содержаніе компетенціи самоуправленія измѣнились бы такъ же мало, какъ мало они измѣнились отъ исчезновенія въ положеніи 90 г. понятія: „хозяйственный“, которымъ положеніе 64 г. характеризовало компетенцію земства.

II.

При опредѣленіи объема и содержанія *распорядительной* власти самоуправленія практикѣ сравнительно рѣдко приходится обращаться къ понятію „мѣстныхъ пользъ и нуждъ“ ибо въ соотвѣтственныхъ статьяхъ положеній дается исчерпывающій перечень предметовъ, находящихся въ вѣдѣніи самоуправленія.

Наоборотъ, правильное пониманіе разсматриваемаго понятія представляется чрезвычайно важнымъ для выясненія одного изъ существеннѣйшихъ правъ, предоставленныхъ самоуправленію закономъ, а именно, *права ходатайствъ.*

П. 14 ст. 63. Пол. о зем. учр. предоставляетъ губернскимъ земскимъ собраніямъ... „представленіе правительству, чрезъ губернатора, ходатайствъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ“; аналогичное право принадлежитъ городскимъ думамъ, согласно п. 21 ст. 53 Гор. Пол.

„Ходатайства о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ“ направляются губернаторомъ со своимъ заключеніемъ въ подлежащее министерство (ст. 104 пол. о зем. учр.; ст. 102 Гор. Пол.). Представленія министровъ объ оставленіи безъ послѣдствій ходатайствъ губ. земскихъ собраній подлежатъ разсмотрѣнію комитета министровъ. (п. 14 ст. 26 Пол. ком. мин. т. I Св. зак. изд. 1892).

При толкованіи и примѣненіи приведенныхъ постановленій закона вопросъ объ истинномъ содержаніи понятія „мѣстныхъ пользъ и нуждъ“ представляетъ огромную важность. Въ послѣднее время все чаще и чаще повторяются случаи отказа губернаторовъ въ представленіи подлежащимъ министерствамъ ходатайствъ земствъ и городовъ, касающихся будто бы не *мѣстныхъ*, а *общегосударственныхъ* пользъ и нуждъ и, слѣдовательно, состоявшихся съ нарушеніемъ закона: къ числу ходатайствъ, наичаще задерживаемыхъ на этомъ основаніи мѣстной администраціей, относятся, напр., ходатайства объ отмѣнѣ тѣлесныхъ наказаній для крестьянъ въ предѣлахъ извѣстной губерніи или уѣзда.

Естественно возникаетъ вопросъ, что именно надлежитъ разумѣть „подъ ходатайствами о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ„ и какія ходатайства, не подходя подъ эту категорію, представляются незаконными?

Прежде всего, не подлежитъ ни малѣйшему сомнѣнію, что подъ „мѣстными пользами и нуждами“ разсматриваемой статьи нельзя понимать исключительно пред-

меты, находящіеся, согласно ст. 2 Положеній, въ вѣдѣніи земскихъ и городскихъ учрежденій.

Опредѣляя компетенцію этихъ учрежденій, ст. 1 Положенія, не довольствуясь указаніемъ на мѣстный характеръ пользъ и нуждъ, прямо ссылается на ст. 2 Пол., содержащую исчерпывающій перечень дѣлъ, вѣдаемыхъ земствомъ. Подобной ссылки не имѣется въ п. 14 ст. 63 пол. о зем. учр. и въ п. 21 ст. 63 гор. пол., предоставляющихъ земству и городамъ право ходатайствъ, — и это умолчаніе не можетъ быть восполнено никакимъ толкованіемъ.

М. А. Лозина-Лозинскій въ своей статьѣ: „Направленіе земскихъ ходатайствъ“ [1]) справедливо указываетъ, что при обсужденіи Положенія 1864 года Государственный Совѣтъ вполнѣ опредѣленно высказался въ смыслѣ самаго широкаго толкованія выраженія „мѣстныхъ пользъ и нуждъ“. Первоначальный проектъ, какъ извѣстно, не включалъ къ компетенцію земскихъ учрежденій содѣйствіе народному образованію. Государственный Совѣтъ предложилъ восполнить этотъ пробѣлъ, имѣя въ виду, что и, по внесенному министромъ внутреннихъ дѣлъ проекту, земскимъ учрежденіямъ открытъ путь къ принятію участія въ попеченіи о народномъ образованіи, такъ какъ на основаніи п. IX ст. 2 имъ предоставлено ходатайствовать о предметахъ, касающихся мѣстныхъ интересовъ губерніи, *къ числу коихъ можетъ быть отнесено и распространеніе народнаго образованія.*

Въ томъ же смыслѣ высказался Государственный Совѣтъ и въ 1890 г. при обсужденіи проекта дѣйствующаго положенія.—Какъ извѣстно, проектомъ предположено было исключить изъ закона п. 6 ст. 68 стараго положенія, коимъ къ вѣдомству губ. земскаго собранія отнесено было принятіе именемъ земства обязательствъ о гарантіи опредѣленнаго дохода съ желѣзныхъ дорогъ. Соглашаясь

---

[1]) См. „Право“ 1900 г. № 2, стр. 71.

съ такимъ предположеніемъ, Государственный Совѣтъ призналъ, что въ нѣкоторыхъ исключительныхъ случаяхъ гарантированіе доходности дорогъ (а именно, подъѣздныхъ путей) можетъ получить разрѣшеніе въ порядкѣ, установленномъ для предъявленія правительству ходатайствъ о мѣстныхъ хозяйственныхъ пользахъ и нуждахъ.

Такое пониманіе права ходатайства въ свое время раздѣлялось въ полной мѣрѣ и министерствомъ внутреннихъ дѣлъ. Въ предположеніяхъ о введеніи городоваго положенія 1870 г. въ Царствѣ Польскомъ министерство, желая ограничить и стѣснить право ходатайства, полагало необходимымъ, не довольствуясь указаніемъ на мѣстный характеръ пользъ и нуждъ, категорично оговорить въ законѣ, что ходатайства ограничиваются *„исключительно предметами вѣдомства городскаго общ. управленія“*. Такой оговорки ни въ пол. о зем. учр. 1890 г. ни въ гор. пол. 1892 г. мы не находимъ.

Итакъ, нельзя, казалось бы, не признать, что органы самоуправленія имѣютъ право ходатайства о предметахъ, не входящихъ въ составъ компетенціи распорядительной и рѣшающей ихъ власти. Но въ такомъ случаѣ eo ipso необходимо признать, что, вообще, право ходатайства принадлежащее самоуправленію, *содержаніемъ* ходатайства ограничено быть не можетъ. Ошибочно думать, что предметы вѣдомства самоуправленія, перечисленные въ ст. 2 положенія, составляютъ часть понятія мѣстныхъ пользъ и нуждъ и что, слѣдовательно, органы самоуправленія имѣютъ право ходатайствовать объ этихъ предметахъ и, *кромѣ того*, объ остальныхъ, входящихъ въ составъ указаннаго понятія.

Выше мы старались доказать, что, говоря о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, Положеніе о зем. учр. и Гор. пол. *вовсе* не опредѣляютъ содержанія компетенціи самоуправленія. Если земства и города имѣютъ право ходатайствовать не только о тѣхъ предметахъ, которые находятся въ непосредственномъ ихъ вѣдѣніи, то, значитъ, они имѣютъ право ходатайствовать о *всѣхъ*, вообще,

предметахъ—такъ называемаго, мѣстнаго или такъ называемаго, общегосударственнаго характера,—представляющихъ для нихъ какой-нибудь, прямой или косвенный интересъ.

Само собою разумѣется, что при этомъ является вполнѣ безразличнымъ, касается-ли данный вопросъ интересовъ одной только данной мѣстности, или-же, вмѣстѣ съ тѣмъ, интересовъ другихъ мѣстностей или всего государства. Какъ справедливо указывалось въ комиссіи ст. секр. Каханова, главный предметъ земскихъ и городскихъ ходатайствъ заключается въ установленіи новаго закона или разъясненіи какъ дѣйствующихъ постановленій, такъ и порядка ихъ примѣненія [1]). Но всякій новый законъ или разъясненіе дѣйствующаго закона касается, по общему правилу, интересовъ всего государства, а не незначительной его части, каковой является губернія или городъ. Никто не сомнѣвается въ томъ, что земству или городу принадлежитъ право ходатайствовать объ измѣненіи той или иной статьи, или о введеніи новой статьи въ пол. о земскихъ учрежденіяхъ или городовое положеніе; на какомъ же основаніи мы можемъ утверждать, что самоуправленіе лишено права ходатайствовать объ изданіи, измѣненіи, или отмѣнѣ *другихъ* законовъ, — напр. о воинской повинности, о тѣлесномъ наказаніи и т. п?

Выводъ изъ сказаннаго ясенъ. Понятіе „мѣстныхъ пользъ и нуждъ“ вовсе не опредѣляетъ содержанія земскихъ или городскихъ ходатайствъ. Земства и города могутъ ходатайствовать обо всемъ, что ихъ интересуетъ, не нарушая закона. Никакое ходатайство не можетъ быть, какъ незаконное, остановлено губернаторомъ [2]).

---

[1]) Журналъ № 9 стр. 46.

[2]) Единственное исключеніе, по справедливому указанію М. А. Лозина-Лозинскаго (Право 1900 № 2 стр. 72—73), можетъ и должно быть сдѣлано для ходатайствъ, касающихся основныхъ государственныхъ законовъ,—но не потому, что эти ходатайства выходятъ за предѣлы „мѣстныхъ пользъ и нуждъ“, а потому, что они воспрещаются какъ положительнымъ правомъ, такъ равно и существомъ государственнаго устройства Россіи. Въ

Вопросъ о томъ, соотвѣтствуетъ-ли данное ходатайство мѣстнымъ пользамъ и нуждамъ, есть вопросъ цѣлесообразности, а не права,—т. е., именно, тотъ вопросъ, рѣшеніе котораго законъ не довѣряетъ не только мѣстной администраціи, но даже и отдѣльнымъ министрамъ, а предоставляетъ комитету министровъ.

Признаніе губернаторомъ ходатайства не соотвѣтствующимъ понятію „мѣстныхъ пользъ и нуждъ“ всегда является со стороны послѣдняго превышеніемъ власти, нарушеніемъ закона. Особое совѣщаніе, выдѣленное изъ состава комиссіи ст. секр. Каханова, засвидѣтельствовало, что имѣются примѣры принятыхъ въ соображеніе правительствомъ ходатайствъ земскихъ собраній по такимъ общегосударственнымъ вопросамъ, какъ введеніе всеобщей воинской повинности. Были случаи, говоритъ совѣщаніе, когда министры вносили въ комитетъ министровъ объ отклоненіи ходатайства, какъ выходящаго изъ круга земскихъ дѣлъ, а комитетъ признавалъ таковое подлежавшимъ удовлетворенію или дальнѣйшему движенію.

При такихъ условіяхъ возможно-ли признать за губернаторами право опротестованіемъ ходатайства предрѣшить ихъ отрицательный результатъ?

До сихъ поръ, впрочемъ, въ теченіе 35 слишкомъ лѣтъ, практика всегда признавала за самоуправленіемъ *неограниченное* право ходатайства, несмотря на оговорку закона о мѣстномъ характерѣ пользъ и нуждъ. Намъ извѣстны ходатайства объ упраздненіи института урядниковъ, объ измѣненіи продовольственнаго устава, о проведеніи телеграфа, объ изданіи закона, которымъ бы опредѣлялись отношенія нанимателей къ рабочимъ, объ улучшеніи быта духовенства, объ измѣненіи нѣкоторыхъ статей улож. о наказ., объ уничтоженіи привилегіи классическаго образованія предъ реальнымъ, о мѣрахъ про-

Высочайшемъ рескриптѣ 26 января 1865 г. прямо было указано, что рѣшеніе вопроса объ измѣненіи коренныхъ началъ государственнаго устройства зависитъ *исключительно только* отъ верховной власти и что ни одно сословіе не имѣетъ права брать на себя починъ въ такихъ вопросахъ.

тивъ конокрадства, объ обязательномъ оспопрививаніи, объ отмѣнѣ акциза на соль, объ измѣненіи уст. о воин. повин., о реформѣ крестьянскаго законодательства, объ отмѣнѣ тѣлеснаго наказанія по приговорамъ волостныхъ судовъ и т. д. и т. д. Безконечное множество ходатайствъ объ измѣненіи тѣхъ или иныхъ статей Положенія о земск. учр. и город. Пол., само по себѣ, не доказываетъ-ли полную невозможность включенія широкаго права ходатайствъ, принадлежащаго самоуправленію, въ узкія рамки ст. 2 названныхъ Положеній?

Правительствующій Сенатъ въ многочисленныхъ рѣшеніяхъ, несмотря на существенныя различія въ мотивировкѣ, равнымъ образомъ, неоднократно высказывался въ томъ смыслѣ, что всѣ ходатайства самоуправленія—касаются-ли они, такъ называемыхъ, мѣстныхъ пользъ и нуждъ или общегосударственныхъ—должны быть представляемы губернаторами высшему правительству по назначенію [1]).

Послѣднее, конечно, разсматриваетъ и рѣшаетъ эти ходатайства не съ точки ихъ законности, а съ точки зрѣнія ихъ цѣлесообразности, т. е. соотвѣтствія или несоотвѣтствія интересамъ общегосударственнымъ и мѣстнымъ.

---

[1]) „Точный смыслъ ст. 63 и 21 и ст. 102 гор. пол. не оставляетъ сомнѣнія въ томъ, что губернатору не дано право собственною властью останавливать ходатайства гор. общ. управленій и не представлять таковыя по назначенію, такъ какъ обсужденіе и разрѣшеніе вопросовъ о томъ, насколько ходатайства сіи относятся къ мѣстнымъ пользамъ и нуждамъ и заслуживаютъ, по существу своему, уваженія, можетъ зависѣть только отъ тѣхъ высшихъ правительственныхъ лицъ и учрежденій, къ которымъ обращаются самыя ходатайства, а отъ губернатора можетъ зависѣть со своей стороны *лишь* изложеніе всѣхъ тѣхъ объясненій и соображеній, по существу дѣла, какія онъ признаетъ нужными. (Опред. Пр. Сената 24 окт. 1895 г. № 7476)“.—„По точному смыслу п. 21 ст. 63 и ст. 102 гор. положенія 1892 г., гор. думамъ предоставлено право возбуждать ходатайство предъ высшимъ правительствомъ *по всякаго рода предметамъ, признаваемымъ ею полезными для самого города или его населенія.* Сужденіе же о томъ касается ли предметъ ходатайства города дѣйствительно мѣстныхъ пользъ и нуждъ, принадлежитъ исключительно тому начальству, на разрѣшеніе коего оно представляется“ (ук. 31 янв. 1896 г. № 1320).

Кто хоть сколько-нибудь знакомъ съ характеромъ „губернаторской политики“ въ земскомъ и городскомъ дѣлѣ, тотъ, разумѣется, не можетъ не согласиться съ тѣмъ, что признаніемъ за губернаторами права останавливать ходатайства, не касающіяся „мѣстныхъ пользъ и нуждъ“, драгоцѣнное право нашего самоуправленія—право ходатайствъ—будетъ сведено къ нулю.

III.

Надъ самоуправленіемъ существуетъ двоякаго рода контроль: надъ законностью и цѣлесообразностью его дѣйствій. Надзоръ надъ законностью вѣдается, въ послѣдней инстанціи, Правит. Сенатомъ; онъ заключается въ отмѣнѣ постановленій, нарушающихъ норму закона. Надзоръ надъ цѣлесообразностью вѣдается, по общему правилу, комитетомъ министровъ; онъ заключается въ отмѣнѣ постановленій несоотвѣтствующихъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо *явно нарушающихъ интересы мѣстнаго населенія*. Надзору надъ законностью съ понятіемъ мѣстныхъ пользъ и нуждъ дѣлать нечего; это понятіе не опредѣляетъ содержанія компетенціи самоуправленія; нарушить законъ, нарушивъ норму о „мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ“, самоуправленіе не можетъ. Вопросъ о несоотвѣтствіи мѣстнымъ пользамъ и нуждамъ,—или, *что то же* о нарушеніи интересовъ мѣстнаго населенія,—вопросъ цѣлесообразности, а не права. По буквѣ и смыслу закона онъ разсматривается въ порядкѣ надзора надъ цѣлесообразностью дѣйствій самоуправленія. Съ этимъ порядкомъ совпадаетъ порядокъ, установленный закономъ (ст. 104 пол. о зем. учр.) для направленія земскихъ ходатайствъ. Если мы признаемъ, что земское хозяйство можетъ быть признано незаконнымъ, eo ipso мы признаемъ, что *незаконнымъ* можетъ быть признано всякое, вообще, постановленіе собраній и думъ, „явно нарушающее интересы мѣстнаго населенія“.

Сельское общество и волость

ВЪ ТРУДАХЪ КАХАНОВСКОЙ КОМИССІИ.

Въ числѣ вопросовъ, составившихъ предметъ занятій комиссіи ст.-секр. Каханова, первое по своему значенію, мѣсто занимаетъ, конечно, вопросъ о реорганизаціи крестьянскаго, сельскаго и волостного самоуправленія.

Выдѣленное изъ состава комиссіи совѣщаніе [1]), приступая къ обсужденію этого вопроса, считало необходимымъ, въ виду чрезвычайной его сложности, ограничиться проектированіемъ лишь частныхъ измѣненій въ Положеніи 19 февраля, вызываемыхъ необходимостью согласованія отдѣльныхъ учрежденій мѣстнаго управленія; нѣкоторые изъ членовъ совѣщанія первоначально имѣли даже въ виду совсѣмъ не касаться вопроса о сельскомъ обществѣ, и только ближайшее ознакомленіе съ вопросомъ привело совѣщаніе къ тому выводу, что безъ реорганизаціи крестьянскаго самоуправленія реформа мѣстнаго административнаго строя, вообще, представляется фактически невозможной [2]).

Проникнутое строго-консервативнымъ настроеніемъ, совѣщаніе, силою необходимости, пришло къ результатамъ, въ значительной мѣрѣ, радикальнымъ.

---

[1]) См. *выше*, статью: „О мѣстной реформѣ.

[2]) *Журналъ* выс. утв. особой комиссіи для составленіи проектовъ мѣстнаго управленія № 4, стр. 8. *Объяснительная записка* къ проекту положеній объ устройствѣ мѣстнаго управленія, составленному совѣщаніемъ, выдѣленнымъ изъ состава особой комиссіи. I. Сельское общество, стр. 1 и сл.

Правда, и совѣщаніе остановилось на полъ-пути. Признавъ крестьянское сословное самоуправленіе подлежащимъ упраздненію, оно затруднилось, однако, ввести нынѣшнюю крестьянскую волость въ составъ безсословнаго земскаго самоуправленія, создать мелкую земскую единицу. Тѣмъ не менѣе, какъ одинъ изъ этаповъ на пути къ этой цѣли, проектъ совѣщанія представляетъ весьма поучительный и вполнѣ современный интересъ. Всѣмъ своимъ содержаніемъ этотъ проектъ является не историческимъ документомъ, принадлежащимъ прошлому, а постулатомъ политической мысли, обращеннымъ къ будущему.

Сущность его заключается въ слѣдующемъ.

Отъ понятія о сельскомъ обществѣ, по мнѣнію совѣщанія, необходимо отдѣлить понятіе о крестьянскомъ поземельномъ союзѣ, какъ гражданско-правовомъ общеніи людей, связанныхъ въ одно цѣлое земельными надѣлами по одному акту укрѣпленія и владѣющихъ ими тѣмъ или другимъ — общиннымъ или подворнымъ — порядкомъ.

Въ зависимости отъ характера землевладѣнія поземельный союзъ называется либо крестьянской поземельной общиной, либо крестьянскимъ поземельнымъ изъ участковыхъ владѣльцевъ союзомъ. Поземельный союзъ является юридическимъ лицомъ и подлежитъ регистраціи въ волости. Завѣдываніе дѣлами союза предоставляется общинному сходу или сходу участковыхъ владѣльцевъ по принадлежности. Вѣдѣнію схода подлежатъ въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ: принятіе и увольненіе членовъ поземельной общины и союза; пріобрѣтеніе имуществъ; *въ поземельныхъ общинахъ* — дѣла, относящіяся до пользованія и распоряженія всѣми общинными имуществами, какъ-то: установленіе порядка хозяйства на общинныхъ земляхъ, передѣлы ихъ, раздѣленіе общинной земли на наслѣдственные участки и т. п.; въ *поземельныхъ союзахъ участковыхъ владѣльцевъ* — дѣла, относящіяся до пользованія и распоряженія выморочными участками, а также землями и угодьями (выгонами, покосами,

лѣсами), состоящими въ общемъ пользованіи всѣхъ членовъ союза; вступленіе въ обязательство и выдача довѣренностей на хожденіе по дѣламъ; установленіе сборовъ и повинностей, для удовлетворенія общины и союза; раскладка общегосударственныхъ и мѣстныхъ земскихъ сборовъ и повинностей, лежащихъ на земляхъ общины и союза; содержаніе въ исправности межъ и межевыхъ знаковъ, полевыхъ дорогъ, проточныхъ водъ и каналовъ; раздѣленіе и соединеніе общинъ и союзовъ; разрѣшеніе семейныхъ раздѣловъ. Для представительства общины и союза въ сношеніяхъ съ посторонними лицами и съ подлежащими властями сходъ избираетъ особое лицо, дѣйствующее по уполномочію схода [1]).

За выдѣленіемъ изъ сельскаго общества крестьянскихъ поземельныхъ общинъ и союзовъ, сельское общество, по мнѣнію совѣщанія, должно быть признано „юридическимъ лицомъ съ государственнымъ характеромъ“,— т. е. общественной единицей, имѣющей самостоятельныя имущественныя права и въ то же время обладающей правомъ установленія общественныхъ сборовъ и повинностей для покрытія своихъ расходовъ. Какъ общественная единица, сельское общество завѣдуетъ чрезъ выборные свои органы дѣлами благоустройства и благочинія, въ указанныхъ закономъ предѣлахъ, а также дѣлами по выполненію обязанностей общаго управленія, особо на него возложенныхъ закономъ и административными распоряженіями компетентной власти. Нынѣшній строго сословный, крестьянскій характеръ сельскаго общества, по мнѣнію совѣщанія, подлежитъ упраздненію; въ соотвѣтствіи съ движеніемъ законодательства за послѣдніе 20 лѣтъ по пути развитія принципа безсословности, сельское общество должно быть признано самоуправляющейся *безсословной* единицей. Въ составъ сельскаго общества входятъ всѣ, вообще, лица, имѣющія осѣдлость на территоріи общества, а также лица, установленія и союзы,

[1]) Положенія объ устройствѣ мѣстнаго управленія; прилож. къ Пол. I (прим.) отд. I о сельскомъ обществѣ.

имѣющіе на этой территоріи недвижимое имущество или какое-либо заведеніе на правѣ собственности или иномъ долгосрочномъ правѣ. Въ территоріальномъ отношеніи новое сельское общество, по мнѣнію большинства совѣщанія, должно совпадать съ существующимъ; при этомъ, однако, отдѣльнымъ селеніямъ и поселкамъ, входящимъ въ составъ общества и превышающимъ опредѣленное число дворовъ (примѣрно 25), предоставляется право на образованіе самостоятельныхъ обществъ. Въ территорію общества, кромѣ земель усадебной осѣдлости, а также всякаго рода общественныхъ земель (надѣльныхъ, пріобрѣтенныхъ общинами, союзами и сельскими обществами) входятъ также земли и угодья, принадлежащія другимъ, кромѣ поземельныхъ общинъ и союзовъ, установленіямъ и союзамъ, а также отдѣльнымъ собственникамъ изъ крестьянъ и лицъ прочихъ сословій, если такія владѣнія не превосходятъ опредѣленнаго въ законѣ для той мѣстности размѣра.

Управленіе дѣлами сельскаго общества должно состоять и впредь изъ сельскаго схода и сельскаго старосты. Отъ усмотрѣнія общества зависитъ назначеніе одного или нѣсколькихъ помощниковъ старосты, смотрителей хлѣбныхъ магазиновъ, училищъ и больницъ, сборщиковъ податей, сельскихъ писарей и т. п. Въ отдѣльныхъ селеніяхъ и поселкахъ, входящихъ въ составъ сельскихъ обществъ, допускаются отдѣльные по каждому изъ нихъ сходы для рѣшенія дѣлъ, вытекающихъ изъ интересовъ совмѣстнаго жительства въ чертѣ этихъ селеній и поселковъ. Право участія на сходѣ предоставляется: *лично*— всѣмъ достигшимъ 25 лѣтъ и проживающимъ въ обществѣ не менѣе 2-хъ лѣтъ домохозяевамъ, имѣющимъ въ предѣлахъ территоріи сельскаго общества недвижимое имущество или какое-либо заведеніе на правѣ собственности или иномъ долгосрочномъ правѣ; *чрезъ представителей* — лицамъ женскаго пола, удовлетворяющимъ условіямъ, требуемымъ отъ лицъ мужского пола для права участія на сходѣ, а также всѣмъ, кромѣ поземельныхъ,

союзамъ и установленіямъ, владѣющимъ на территоріи сельскаго общества недвижимостью, или какимъ-либо заведеніемъ на правѣ собственности или иномъ долгосрочномъ правѣ. Въ мелкихъ обществахъ сельскій сходъ составляется поголовно изъ всѣхъ лицъ, имѣющихъ право участія на сходѣ; въ болѣе крупныхъ обществахъ сходъ составляется изъ представителей отъ опредѣленнаго числа лицъ, имѣющихъ право участія на сходѣ. Вѣдѣнію сельскаго схода, кромѣ выборовъ и учета должностныхъ лицъ и завѣдыванія общественнымъ имуществомъ (землями, капиталами, заведеніями), подлежатъ дѣла благоустройства и благочинія въ указанныхъ закономъ предѣлахъ, установленіе сборовъ и повинностей и ихъ раскладка, ходатайства о пользахъ и нуждахъ сельскаго общества и, наконецъ, дѣла по опекамъ надъ лицами крестьянскаго сословія. Завѣдываніе дѣлами благоустройства и благочинія, а также установленіе и раскладка сборовъ и повинностей предоставлены также, въ предѣлахъ отдѣльныхъ селеній и поселковъ, селеннымъ и поселковымъ сходамъ.

Приговоры сельскаго схода по дѣламъ, особо указаннымъ въ законѣ, подлежатъ утвержденію административной власти; по приговорамъ, не требующимъ утвержденія, должностному лицу, стоящему во главѣ волости (волостелю), предоставлено право останавливать въ особо важныхъ случаяхъ исполненіе и переносить дѣло на разсмотрѣніе присутствія уѣзднаго управленія.

Сельскаго старосту избираетъ сходъ на 2 года изъ числа своихъ, по возможности, грамотныхъ членовъ; принятіе должности сельскаго старосты необязательно для тѣхъ членовъ общества, кои не проживаютъ постоянно въ границахъ общества, а также для тѣхъ, кто уже несъ общественную службу, если въ числѣ членовъ общества есть такіе, которые никакой общественной должности не исполняли. Въ законѣ должны быть указаны и другіе поводы къ отказу отъ должности (преклонный возрастъ, занятія, сопряженныя съ частными отлучками, и т. п.).

Къ обязанностямъ сельскаго старосты относятся исполнительныя дѣйствія по приговорамъ сходовъ и распоряженіямъ волостелей, а также исполненіе обязанностей общаго управленія, въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ и административными распоряженіями (охраненія благочинія и безопасности, сборъ податей, исполненіе приговоровъ крестьянскихъ судовъ и т. п.). Въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ сельскому старостѣ должно быть предоставлено право исполнительныхъ дѣйствій за счетъ лицъ, не исполняющихъ его законныхъ требованій (право экзекуціи); сверхъ того, сельскій староста долженъ имѣть право подвергать за маловажные проступки всѣхъ, вообще, лицъ *безъ различія сословій,* пребывающихъ временно или постоянно въ предѣлахъ общества, денежному взысканію до 2-хъ рублей.

Такова, въ своихъ основныхъ чертахъ, по мнѣнію совѣщанія, должна быть организація вновь учреждаемаго безсословнаго сельскаго общества [1]).

Само собою разумѣется, что наряду съ безсословнымъ сельскимъ обществомъ сословной крестьянской волости нѣтъ и не можетъ быть мѣста. Волость, какъ единица крестьянскаго общественнаго управленія, по мнѣнію совѣщанія, подлежитъ упраздненію.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, однако, совѣщаніе считало вполнѣ невозможнымъ поставить сельскія общества и тѣ изъ городскихъ поселеній, которыя не являются самостоятельными единицами общегосударственнаго управленія, въ непосредственныя отношенія къ управленію уѣздному. Признавая необходимость существованія сильной исполнительной власти, — болѣе близкой къ населенію, чѣмъ управленіе, находящееся въ уѣздномъ городѣ,—совѣщаніе оказалось вынужденнымъ создать такую „низшую единицу управленія, которая могла бы быть поставлена

---

[1]) Положенія объ устр. мѣст. упр.; отд. I. О сельскомъ обществѣ. Объяснительныя записки къ проекту положеній объ устр. мѣстн. упр.; зап. I. Сельское общество.

между уѣзднымъ управленіемъ и удовлетвореніемъ потребностей на мѣстахъ".

Такой единицей и должна была оказаться, по мысли совѣщанія, новая обще-административная волость, не имѣющая ничего общаго, кромѣ имени, съ прежней волостью, сословно-крестьянской. Волость, въ этомъ своемъ значеніи, является новымъ территоріальнымъ дѣленіемъ уѣзда для дѣлъ общаго управленія, на подобіе полицейскихъ становъ, — дѣленіемъ, подчиненнымъ непосредственно уѣздному управленію. Не допуская соединенія въ одномъ управленіи обще-административныхъ дѣлъ съ дѣлами полиціи въ тѣсномъ смыслѣ, совѣщаніе не могло не высказаться противъ сліянія новыхъ волостей съ существующими полицейскими станами. Такое сліяніе необходимо повлекло бы за собою значительное усиленіе исполнительной власти низшихъ полицейскихъ чиновъ, становыхъ приставовъ, несовмѣстимое съ новымъ общественнымъ строемъ, созданнымъ земской и городской реформой; оно знаменовало бы собою возвращеніе къ отжившей свое время полицейской формѣ государства. Новое административное дѣленіе уѣзда — волость, должна явиться, по мнѣнію совѣщанія, мѣстной организаціей изъ людей, близко знакомыхъ съ мѣстными нуждами и непосредственно заинтересованныхъ въ правильномъ ихъ удовлетвореніи.

Какъ территоріальная единица общаго управленія, новая волость не должна имѣть ни правъ юридическаго лица, ни какихъ либо имуществъ и правъ по самообложенію. Все управленіе дѣлами волости должно сосредоточиться въ вѣдѣніи единоличнаго органа—*волостеля*, избираемаго уѣзднымъ земскимъ собраніемъ—сначала на три года, а на послѣдующихъ выборахъ на 6 лѣтъ. Для занятія должности волостеля, кромѣ возрастнаго ценза (25 лѣтъ), требуется принадлежность къ числу постоянныхъ осѣдлыхъ жителей губерніи, а также образовательный цензъ—окончаніе курса, по крайней мѣрѣ, въ среднемъ учебномъ заведеніи.

Въ случаяхъ недостатка лицъ, отвѣчающихъ указаннымъ требованіямъ — т. е. мѣстныхъ жителей, обладающихъ необходимымъ цензомъ, — на должность волостеля уѣзднымъ земскимъ собраніемъ могутъ быть избраны и другія лица, однако, не иначе, какъ большинствомъ $^3/_4$ голосовъ.

Лица, избранныя на должность волостеля, подлежатъ утвержденію административной власти; они состоятъ на государственной службѣ и пользуются правами на пенсію. Кромѣ волостелей, земскія собранія избираютъ для тѣхъ волостей, гдѣ окажется нужнымъ, одного или нѣсколькихъ помощниковъ волостелей и, сверхъ того, на каждый уѣздъ должны быть избраны одинъ или нѣсколько запасныхъ волостелей.

При волостелѣ состоитъ письмоводитель, завѣдующій всей письменной частью при волостномъ управленіи; письмоводитель опредѣляется къ должности и увольняется отъ нея, по представленію волостеля, административною властью.

Къ предметамъ вѣдомства волостеля относится: завѣдываніе имуществами, принадлежащими уѣзднымъ земствамъ въ чертѣ волости; всѣ исполнительныя дѣйствія по дѣламъ, ввѣреннымъ земскимъ установленіямъ; всѣ исполнительныя дѣйствія по дѣламъ мѣстныхъ, уѣздныхъ и губернскихъ, административныхъ установленій; наблюденіе за управленіемъ и контроль надъ дѣйствіями должностныхъ лицъ городскихъ поселеній, входящихъ въ составъ волости и сельскихъ обществъ; выполненіе въ чертѣ волости всѣхъ тѣхъ дѣлъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, кои особо будутъ возложены на волостеля закономъ и административными распоряженіями подлежащихъ установленій.

Что касается, наконецъ, денежныхъ средствъ на покрытіе расходовъ по содержанію нового волостного управленія, то, по мнѣнію совѣщанія, расходы означеннаго рода (на вознагражденіе служащихъ, устройство и содержаніе зданій и др.) должны быть относимы на счетъ уѣздныхъ земскихъ установленій. При этомъ совѣщаніе

исходило изъ той—во всякомъ случаѣ, нѣсколько рискованной—мысли, что большинство дѣлъ, выполняемыхъ волостнымъ управленіемъ, по исполненію порученій какъ земскихъ такъ и коронныхъ (хотя бы и центральныхъ) установленій, имѣя важное государственное значеніе, въ то же время „непосредственно будутъ относиться къ населенію именно данной мѣстности — къ удовлетворенію потребностей жителей *уѣзда* въ его частяхъ". Не касаясь пока предположеній совѣщанія по существу, мы не можемъ теперь же не замѣтить, что путемъ аналогичной аргументаціи не трудно доказать необходимость покрытія изъ средствъ губернскаго земства расходовъ по содержанію мѣстныхъ полицейскихъ установленій, окружнаго суда, губернскаго управленія, губернаторской должности и т. под. [1]).

II.

Проектируя отдѣленіе земельной общины отъ сельскаго общества, совѣщаніе имѣло въ виду многочисленныя, обнаруженныя практикой, несовершенства нынѣшней организаціи сельскихъ обществъ, созданной, въ видѣ временной и переходной мѣры, Положеніемъ 19-го февраля.

Весьма существеннымъ недостаткомъ существующаго порядка вещей является внутреннее противорѣчіе между компетенціей сельскихъ обществъ, съ одной стороны, и территоріальнымъ и личнымъ ихъ составомъ, съ другой.

Сельское общество, по своей компетенціи, имѣетъ двойственный характеръ: во 1-хъ, оно является „поземельнымъ союзомъ", объединеннымъ общностью поземельныхъ интересовъ; какъ таковое, оно завѣдуетъ всѣми дѣлами, непосредственно или посредственно связанными съ землепользованіемъ: передѣлами, раскладкой повинностей, пріемомъ и увольненіемъ членовъ и т. д.; во 2-хъ, оно является „поселеннымъ центромъ", объединеннымъ общими

[1]) Положенія объ устр. мѣстн. упр.; отд. II. Волостное управленіе. Объяснительныя записки къ проекту положеній устр. мѣстн. упр.; зап. II.

интересами совмѣстнаго жительства; какъ таковое, оно завѣдуетъ дѣлами общественнаго благоустройства и благосостоянія: общественнымъ призрѣніемъ, народнымъ образованіемъ, продовольственной, санитарной, пожарной, дорожной частью и т. д.

Для того, чтобы сельское общество, не смотря на двойственность своей компетенціи, могло функціонировать сколько-нибудь правильно, необходимымъ условіемъ является совпаденіе въ его понятіи поселеннаго и поземельнаго моментовъ; другими словами, необходимо, чтобы каждое общество состояло изъ *одного* поселенія, образующаго въ то же время *одну* поземельную общину. Въ такомъ случаѣ, одинъ и тотъ же сельскій сходъ являлся бы по однимъ дѣламъ поселеннымъ, по другимъ поземельнымъ сходомъ.

Совпаденіе поземельнаго и поселеннаго моментовъ въ понятіи сельскаго общества и предполагалось, какъ извѣстно, редакціонными комиссіями, выработавшими Положеніе 19 февраля. Въ дѣйствительности, однако, по справедливому указанію совѣщанія, распредѣленіе сельскихъ обществъ, а равно соотношеніе ихъ какъ съ крестьянскими общинами, такъ и съ отдѣльными поселеніями оказалось существенно отличнымъ отъ первоначальныхъ предположеній законодателя [1]). Современныя сельскія общества состоятъ сплошь и рядомъ изъ нѣсколькихъ поселенныхъ пунктовъ, или части одного, значительнаго по своимъ размѣрамъ, поселенія, равнымъ образомъ сплошь и рядомъ въ составъ сельскаго общества входитъ не одна, а нѣсколько поземельныхъ общинъ. Само собою разумѣется, что при такихъ условіяхъ сельскій сходъ не можетъ не оказаться органомъ совершенно некомпетентнымъ для рѣшенія дѣлъ, касающихся одной какой-либо поземельной общины или одного какого-либо поселеннаго пункта. На практикѣ возникаютъ поэтому, на ряду съ полными общими сельскими сходами, частные сходы крестьянъ-одно-

[1]) Объяснит. записка, I. Сельское общество, стр. 4.

общниковъ или односельчанъ. Самый фактъ существованія такихъ частныхъ сходовъ, являющихся, по мнѣнію совѣщанія, непризнанными по закону и даже прямо противозаконными собраніями, несомнѣнно свидѣтельствуетъ о „*совершенной необходимости*“ прежде всего безусловно отличить понятіе *крестьянскаго общества*, какъ общенія людей, связанныхъ въ одно цѣлое земельными надѣлами по одному акту укрѣпленія, отъ понятія *сельскаго общества*, какъ совокупности сельскихъ обывателей, составляющихъ одну общественно-государственную единицу [1]).

Въ тѣсной связи съ отдѣленіемъ поземельнаго союза отъ сельскаго общества стоитъ другой въ высшей степени важный вопросъ объ упраздненіи нынѣшней обособленности и сословности сельскаго самоуправленія. До тѣхъ поръ, пока въ составѣ компетенціи сельскаго схода дѣла общественнаго благоустройства являются какимъ-то искусственнымъ привѣскомъ къ дѣламъ чисто поземельнымъ, сельскій сходъ не можетъ не состоять исключительно изъ крестьянъ домохозяевъ,—и при томъ изъ *всѣхъ* крестьянъ-домохозяевъ. По мнѣнію совѣщанія, сельскій характеръ административнаго устройства крестьянъ приводитъ къ тому, что крестьянское 80%-ное населеніе имперіи является совершенно обособленнымъ среди другихъ слоевъ общества и во многихъ отношеніяхъ составляетъ какъ бы отдѣльное государство въ государствѣ. Крестьянская обособленность представляетъ неопреодолимыя препятствія какъ къ успѣшному развитію самихъ крестьянъ, такъ и къ устройству мѣстнаго управленія, способнаго содѣйствовать правительству въ дѣлѣ удовлетворенія общественно-государственныхъ нуждъ [2]).

Составляя Положеніе 19 февраля, редакціонныя комиссіи, очевидно, имѣли въ виду чисто-крестьянскія селенія, жители которыхъ образуютъ сословныя единенія

---

[1]) Ibid, стр. 12.
[2]) ibid. стр. 3.

лицъ, связанныхъ въ одно цѣлое земельными надѣлами на томъ или другомъ основаніи. Въ настоящее время, на ряду съ селеніями подобнаго рода, существуютъ въ значительномъ числѣ—и это число возрастаетъ съ каждымъ годомъ—*безсословныя селенія*, жители которыхъ—ремесленники и торговцы — къ крестьянскому сословію не принадлежатъ. По даннымъ сенаторскихъ ревизій, такія селенія отнюдь не представляютъ исключительнаго явленія, а, напротивъ, очень часты, и встрѣчаются не только въ южныхъ губерніяхъ, гдѣ ихъ особенно много, но и въ другихъ [1]). Ревизія Уфимской и Оренбургской губерній констатировала фактъ существованія негородскихъ поселеній, состоящихъ *исключительно* изъ лицъ некрестьянскаго сословія и потому не имѣющихъ въ настоящее время никакого управленія.

Сохраненіе сословнаго начала въ организаціи сельскаго самоуправленія, не смотря на разносословный составъ сельскаго общества, естественно и неизбѣжно приводитъ къ тому, что многочисленные разряды лицъ, несомнѣнно заинтересованныхъ въ дѣлѣ общественнаго управленія и пользующихся его выгодами,—съ одной стороны, лишены возможности принимать въ немъ какое-либо участіе, а съ другой, свободны отъ какихъ бы то ни было повинностей и мѣстныхъ сборовъ. При такихъ условіяхъ расходы по мѣстному управленію ложатся тяжелымъ бременемъ исключительно на крестьянъ, часть которыхъ—иногда довольно значительная—только номинально, на основаніи приписки, числится въ составѣ общества, проживая, въ дѣйствительности, въ городахъ или занимаясь отхожими промыслами.

Съ отдѣленіемъ отъ понятія сельскаго общества понятія поземельнаго союза сословный характеръ перваго теряетъ свой raison d'être. Принимая во вниманіе указанныя выше невыгоды сословной организаціи сельскаго

---

[1]) Въ запискѣ ссн. Шамшина встрѣчается, напримѣръ, указаніе, на селеніе Балаково, Самарской губ., въ которомъ на 1252 души крестьянъ приходится болѣе 10 тыс. душъ некрестьянъ (ib. стр. 4).

самоуправленія и „имѣя въ виду движеніе нашего законодательства, за послѣднія 20 лѣтъ, по пути къ безсословности", совѣщаніе высказалось категорически и рѣшительно за упраздненіе строго сословнаго крестьянскаго значенія сельскаго общества [1]).

Вмѣстѣ съ тѣмъ,—и опять таки въ связи съ отдѣленіемъ поземельнаго союза отъ сельскаго общества,—существенныя измѣненія проектированы совѣщаніемъ и въ организаціи распорядительнаго органа сельскаго самоуправленія, — сельскаго схода. Поголовное участіе крестьянъ-домовладѣльцевъ на сельскомъ сходѣ является необходимымъ слѣдствіемъ чисто хозяйственныхъ его функцій по дѣламъ, такъ или иначе связаннымъ съ землепользованіемъ. Такое поголовное участіе представляетъ существенныя неудобства,—въ особенности въ тѣхъ болѣе значительныхъ по своимъ размѣрамъ обществахъ, въ которыхъ, такъ называемый, сельскій *сходъ*, въ дѣйствительности, имѣетъ значеніе сельскаго *съѣзда*. Неудобства этого рода несомнѣнно должны увеличиться съ привлеченіемъ къ участію въ сходѣ всѣхъ домохозяевъ, отвѣчающихъ требованіямъ опредѣленнаго возрастнаго, имущественнаго и нравственнаго цензовъ, независимо отъ принадлежности ихъ къ тому или иному сословію. Принимая во вниманіе, что съ отдѣленіемъ поземельнаго союза отъ сельскаго общества устраняется единственное основаніе къ удержанію quand même поголовнаго начала въ организаціи сельскаго схода, совѣщаніе признало возможнымъ допустить въ болѣе значительныхъ по своему численному составу обществахъ, — образованіе схода на началѣ представительства.

---

5 октября 1884 г. коммиссія ст.-секр. Каханова въ полномъ своемъ составѣ приступила къ обсужденію предположеній совѣщанія о реорганизаціи сельско-общественнаго строя. Обсужденіе это, занявшее 8 засѣданій

---

[1]) ib. стр. 13.

(5—30 октября), обнаружило съ самаго начала внутреннее непримиримое противорѣчіе взглядовъ и направленій въ составѣ самой коммиссіи, — противорѣчіе, обрекшее на полный неуспѣхъ порученное ей дѣло. Съ наибольшей рѣзкостью разногласіе между членами коммиссіи проявилось именно въ вопросѣ о крестьянской реформѣ, обсужденіе которой велось съ увлеченіемъ и страстностью, совершенно необычными въ нашихъ законодательныхъ коммиссіяхъ.

Главные удары оппозиціи направлены были, какъ и слѣдовало ожидать, противъ двухъ основныхъ началъ предположенной совѣщаніемъ реформы,—прежде всего, противъ раздѣльности управленій сельскаго общества и крестьянскихъ земельныхъ единеній и затѣмъ противъ безсословности сельскаго общества.

Аргументація, направленная противъ перваго начала, заключается въ слѣдующемъ.

Раздѣльность управленія общины и общества является совершеннымъ нововведеніемъ и въ законѣ, и въ жизни; *именно какъ нововведеніе*, такая раздѣльность нежелательна. Понятіе общины не можетъ быть втиснуто въ узкія рамки чисто-хозяйственной единицы, такъ какъ она не только хозяйственная, но и административная единица—*политическая группа, которую затрагивать опасно*. Государство много возлагало на общину и много отъ нея требовало, *а потому къ ней надо относиться крайне осторожно*. Всякое нововведеніе должно предлагать не больше того, чего требуетъ жизнь. Жизнь, между тѣмъ, не требуетъ отдѣленія общины отъ общества. Частныя неудобства отъ совмѣщенія этихъ понятій могутъ быть устранены путемъ частныхъ же поправокъ.

Это—главный аргументъ. Затѣмъ слѣдуетъ указаніе на опасность *двоевластія*, въ видѣ двухъ сходовъ, общиннаго и администратавнаго, и въ то же время указывается на то, что, съ отдѣленіемъ общины отъ общества, первая перейдетъ въ область права гражданскаго

и станетъ только особымъ видомъ владѣнія, такъ что крестьяне останутся безъ самоуправленія вовсе.

Далѣе, выражается опасеніе, что при установленіи раздѣльности общины отъ общества, произойдетъ путаница во всѣхъ случаяхъ, когда эти понятія de facto совпадаютъ, такъ какъ для необразованной массы разграниченіе этихъ новыхъ понятій окажется весьма затруднительнымъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ указывается на крупныя неудобства и затрудненія при установленіи порядка разверстанія имущества между сельскими обществами и поземельными общинами въ случаѣ ихъ раздѣленія.

И, наконецъ, такое раздѣленіе признается *преждевременнымъ*, такъ какъ сущность сельскаго общества заключается въ настоящее время преимущественно въ дѣлахъ хозяйственныхъ (т. е. поземельныхъ?); что же касается дѣлъ, относящихся, собственно, къ благоустройству, то ихъ въ настоящее время очень мало, вслѣдствіе чего проектированное совѣщаніемъ сельское общество, какъ административная общественная единица, могло бы найти себѣ примѣненіе развѣ только въ будущемъ [1]).

Вотъ и все. Невольно возникаетъ вопросъ, неужели *такіе* аргументы могли имѣть рѣшающее значеніе въ комиссіи, призванной къ коренному преобразованію мѣстнаго строя? Вѣдь всѣ они, въ сущности, сводятся къ одному: опасно и не своевременно измѣнять существующій status quo. Реформа отвергается не потому, что она плоха, а потому, что она реформа.

Аргументамъ противниковъ реформы защитники ея въ комиссіи, вслѣдъ за совѣщаніемъ, противопоставили, какъ доказательство ея безусловной необходимости, фактъ несовпаденія нынѣшнихъ сельскихъ общинъ съ земельными общинами, съ одной стороны, и съ поселенными центрами — съ другой. Въ виду такого несовпаденія сходъ сельскихъ обществъ хозяйничаетъ на надѣлахъ, составляющихъ отдѣльную собственность входящихъ въ ихъ

---

[1]) Журналъ Комиссіи № 4 стр. 9—12.

составъ общинъ; многія поселенія оказываются раздѣленными на два общества, вслѣдствіе чего возникаетъ дороговизна управленія и искусственная раздѣльность общихъ, по существу, интересовъ; наконецъ, нѣсколько селеній сплошь и рядомъ оказываются соединенными въ одно общество и, такимъ образомъ, искусственно создается невозможная на практикѣ общность интересовъ [1]).

Необходимо замѣтить, что приведенный аргументъ въ пользу проектируемой реформы, не смотря на всю свою практическую важность, представляется намъ не въ достаточной мѣрѣ принципіальнымъ и потому не вполнѣ убѣдительнымъ. Нельзя не согласиться съ тѣмъ, что для устраненія *практическихъ неудобствъ*, являющихся результатомъ несовпаденія въ понятіи общины поселеннаго и поземельнаго моментовъ, коренное измѣненіе существующаго порядка отнюдь не является безусловно необходимымъ; для этой цѣли болѣе или менѣе достаточны отдѣльныя поправки въ существующемъ строѣ, предлагаемыя и противниками реформы, вродѣ, напримѣръ, легализаціи существующихъ de facto, такъ называемыхъ, частныхъ сходовъ. Совѣщаніе и, вслѣдъ за нимъ, сочувствующая ему часть комиссіи разсуждали такимъ образомъ: *по соображеніямъ цѣлесообразности и удобства*, въ виду несовпаденія общества съ общиной и поселеніемъ желательна раздѣльность поземельныхъ союзовъ и сельскихъ обществъ; *разъ такая раздѣльность осуществится*, по такимъ же соображеніямъ цѣлесообразности и удобства, желательна организація сельскаго общества на безсословномъ началѣ.

Принципіальная постановка вопроса была бы совершенно иной. *Необходима* безсословная организація сельскаго общества; для осуществленія такой организаціи *необходима* раздѣльность земельныхъ союзовъ и сельскихъ обществъ. Важнѣйшимъ аргументомъ въ пользу такой раздѣльности является, именно, принципіальная не-

[1]) Журналъ Комиссіи № 4 стр. 13—21.

обходимость безсословной организаціи сельскихъ обществъ. При такой постановкѣ вопроса совершенная недостаточность какихъ бы то ни было частныхъ поправокъ болѣе чѣмъ очевидна; даже для тѣхъ случаевъ, когда сельское общество состоитъ изъ *одной* общины и *одного* поселенія и когда, слѣдовательно, практическія неудобства, о которыхъ говорилось въ комиссіи, не могутъ имѣть мѣста, раздѣльность общественнаго и поземельнаго моментовъ, тѣмъ не менѣе, должна быть категорично и твердо установлена закономъ; ибо безъ такой раздѣльности о безсословной организаціи сельскихъ обществъ не можетъ быть и рѣчи.

Не подлежитъ сомнѣнію, что и совѣщаніе, и прогрессивная часть комиссіи, настаивая на обособленіи земельныхъ союзовъ отъ сельскихъ обществъ, имѣли преимущественно въ виду, именно, необходимость безсословной организаціи сельскихъ общественныхъ единицъ; они считали лишь „неполитичнымъ“ ставить вопросъ о безсословности во главу угла, полагая, что подъ флагомъ цѣлесообразности ему легче будетъ ускользнуть отъ вражескихъ нападеній.

Какъ и слѣдовало ожидать, они ошиблись. Тамъ, гдѣ безсиленъ принципъ, соображенія цѣлесообразности тѣмъ болѣе безсильны. Непринципіальная постановка вопроса только облегчила коммиссіи непринципіальное его разрѣшеніе,—тотъ компромиссъ, который оказался— и не могъ не оказаться — убійственнымъ для торжества безсословнаго начала.

Вылился этотъ компромиссъ въ весьма любопытную форму.

Въ журналѣ коммиссіи мы читаемъ:

„Въ виду... весьма разнообразныхъ сужденій по вопросу объ отдѣленіи понятія общины отъ общества, предсѣдатель предложилъ согласиться на признаніи 1-го и 2-го положенія проекта совѣщанія о раздѣльности понятій сельскаго общества отъ земельной общины и всякихъ другихъ союзовъ, указавъ при этомъ прямо, что

означенное признаніе *не должно предрѣшать вопроса ни о составѣ общества, территоріальномъ и личномъ, ни о порядкѣ его управленія.* Къ сему предсѣдатель присовокупилъ, что предложенный вопросъ *не подлежитъ голосованію*, тѣмъ болѣе, что положеніе 1-ое и 2-е *не должны ни въ какомъ случаѣ войти въ текстъ будущаго закона* [1]).

Съ нашей точки зрѣнія такая „раздѣльность понятій", не предрѣшающая личнаго состава сельскаго общества, представляется лишенной всякаго содержанія фразой. Правильность этой точки зрѣнія подтверждается характеромъ резолюцій, принятыхъ по разсматриваемому вопросу коммиссіей. Сущность этихъ резолюцій сводится къ легализаціи частныхъ и селенныхъ сходовъ; такой легализаціей, по мнѣнію коммиссіи вполнѣ устраняются практическія неудобства существующаго порядка вещей [2]).

Само собой разумѣется, что существованіе, параллельно съ сельскими сходами, частныхъ и селенныхъ сходовъ возможно только въ тѣхъ случаяхъ, когда сельское общество не совпадаетъ съ земельнымъ союзомъ или территоріальнымъ поселеніемъ. А если оно совпадаетъ и съ тѣмъ, и съ другимъ? Въ чемъ выразится тогда „раздѣльность понятій", не предрѣшающая вопроса о личномъ составѣ общества?.. *Ни въ чемъ.* И послѣ преобразованій, проектированныхъ коммисіей, сельское общество, *по общему правилу*, сохранило бы свой двойственный характеръ, являясь въ одно и то же время и поземельнымъ союзомъ крестьянъ, и самоуправляющейся общественной единицей. А при такихъ условіяхъ о безсословности сельскаго общества не можетъ быть и рѣчи.

Изъ сказаннаго явствуетъ, что вопросъ о такой безсословности являлся, по существу, предрѣшеннымъ исходомъ преній по вопросу о раздѣльности поземельныхъ

---

[1]) Журналъ № 4, стр. 21.
[2]) Тамъ-же, стр. 36—39.

союзовъ и сельскихъ обществъ. Тѣмъ не менѣе, и этотъ вопросъ подвергнутъ былъ въ коммиссіи подробному обсужденію. Чрезвычайно любопытны аргументы противниковъ безсословнаго начала; они любопытны *типичностью* своего содержанія и своей формы [1]).

На первомъ планѣ стоитъ соображеніе, которое мы позволили бы себѣ назвать аргументомъ „консерватизма для консерватизма", аргументомъ „чистаго консерватизма".

Нѣтъ достаточныхъ основаній, разсуждаютъ противники предположенной совѣщаніемъ реформы, *трогать* и вообще существенно измѣнять, въ чемъ бы то ни было, крестьянскую сословную общину. Введеніемъ въ составъ сельскаго общества „разночинцевъ", — а подъ разночинцами коммиссія понимаетъ лицъ всѣхъ сословій, кромѣ дворянъ и крестьянъ — былъ бы нарушенъ тотъ строй сельской жизни, который оставался нетронутымъ въ теченіе тысячелѣтія. Сельскія общества имѣютъ такой своеобразный, самобытный, національный характеръ, что нарушать этотъ характеръ никакъ не слѣдуетъ. Если даже допустить, что введеніе чуждыхъ элементовъ, „часто даже неуловимыхъ для государственной власти", въ составъ крестьянскихъ обществъ могло бы принести извѣстную долю пользы, то и въ такомъ случаѣ представлялось бы весьма опаснымъ *дотрогиваться* до того жизненнаго строя, который, напротивъ того, надо оберегать отъ всякихъ постороннихъ вліяній, въ особенности, въ настоящее время, когда все расшатано.

Второй аргументъ—полезность сословной обособленности крестьянъ. Всякое сословіе имѣетъ у насъ свое особое сословное самоуправленіе, и лишать такового крестьянъ не представляется никакихъ основаній. По указанію самого совѣщанія, Положеніе 19 февраля не

---

[1]) Противъ безсословности сельскаго общества въ комиссіи категорически высказались: Г. П. Галаганъ, Н. Г. Принтцъ, А. Н. Кислинскій, А. В. Богдановичъ, А. К. Анастасьевъ, А. Е. Заринъ, кн. А. Д. Оболенскій, кн. Л. Н. Гагаринъ, С. С. Бехтѣевъ и А. Д. Пазухинъ.

могло не обособить крестьянъ какъ въ виду опасности посягательствъ на дарованную крестьянамъ свободу, такъ и въ виду крайняго неустройства низшей администраціи. И та, и другая причина обособленности крестьянъ сохраняетъ свое значеніе и въ настоящее время. По мнѣнію одного изъ членовъ коммиссіи (С. С. Бехтѣева), едва ли можно говорить объ обособленности 80-ти процентнаго населенія имперіи: скорѣе уже слѣдовало бы признать обособленною остальную часть населенія — не крестьянъ; сообразно съ этимъ и самые законы, касающіеся крестьянъ, едва ли могутъ быть признаны исключительными и особенными; напротивъ того, они-то и должны считаться законами общими, какъ относящіеся до громаднаго большинства населенія имперіи. Причины существующей неурядицы въ крестьянскомъ дѣлѣ заключаются совершенно не въ обособленности крестьянъ, а въ отсутствіи всякаго надзора надъ ними, благодаря чему для разнаго рода хищниковъ предоставленъ полный просторъ эксплуатировать темную массу крестьянства. По мнѣнію другого члена комиссіи (кн. Л. Н. Гагарина), нынѣшняя обособленность сельскихъ обществъ представляется еще недостаточной: изъ состава этихъ обществъ слѣдуетъ исключить не только некрестьянъ, но даже и тѣхъ крестьянъ, которые перестали быть хлѣбопашцами, бросили свою мать-землю и стали заниматься другими промыслами.

Третій аргументъ—развращающее вліяніе на крестьянскую массу „разночинцевъ“. Сельское общество рисуется защитниками его сословнаго строя какимъ-то *Tugendbund*‘омъ, которому всякое новое лицо, входящее въ его составъ, грозитъ порчей и разложеніемъ. Сторонники сословнаго начала не отрицаютъ, что участіе въ сельскомъ обществѣ дворянъ-помѣщиковъ могло бы принести извѣстную долю пользы, но именно дворяне-помѣщики никакого участія въ сельскомъ управленіи принимать не будутъ; участіе же постороннихъ лицъ другихъ сословій можетъ внести въ общество одну только

смуту. И въ настоящее время „всякіе разночинцы“, при необходимости дѣйствовать посредствомъ „разныхъ скрытыхъ интригъ“, оказываютъ вредное вліяніе на сельско-общественный бытъ: такое вліяніе усугубится, если допустить ихъ къ открытому участію на сельскихъ сходахъ.

Наконецъ, четвертый и послѣдній аргументъ—теоретичность и практическая ненужность проектируемой совѣщаніемъ реформы. Безсословное сельское общество основано исключительно на интересахъ совмѣстнаго жительства; между тѣмъ такихъ интересовъ у крестьянъ мало, такъ какъ „большинство крестьянъ—недоимщики и имъ необходимо, прежде всего, думать объ уплатѣ податей и насущномъ хлѣбѣ, а не о мощеніи улицъ и другихъ мѣрахъ благоустройства“. Результатомъ осуществленія проекта совѣщанія, по мнѣнію членовъ, высказавшихся противъ него, явилась бы организація искусственная, безжизненная, заранѣе обреченная на смерть. Что касается практической пользы, ожидаемой отъ реформы, то она болѣе, чѣмъ проблематична. Для разночинцевъ участіе въ сходѣ особеннаго значенія имѣть не будетъ: крестьяне на сходахъ всегда будутъ преобладать, а потому постороннія лица не будутъ имѣть значительнаго вліянія на сходъ, а между тѣмъ они будутъ обложены сборами въ пользу обществъ. Съ другой стороны, и сельскимъ обществамъ право обложенія посторонннхъ лицъ сельско-общественными сборами не принесло бы особенной пользы, ибо число такихъ лицъ, по общему правилу, весьма незначительно. Совмѣстное участіе крестьянъ и не-крестьянъ въ сельскомъ управленіи, въ виду противоположныхъ экономическихъ ихъ интересовъ, неизбѣжно привело бы къ установленію враждебныхъ между ними отношеній, — и только. Въ существѣ дѣла, отъ предлагаемой реформы— т. е. обращенія крестьянскаго сословнаго общества въ безсословное—никто бы не выигралъ: ни тѣ, которыхъ припишутъ, ни тѣ, къ которымъ припишутъ, ни та государственная власть, которая припишетъ [1]).

[1]) Журналъ, № 4 стр. 21—27.

Опровергая вышеприведенные аргументы, защитники безсословнаго начала на первый планъ выдвигаютъ опять таки соображенія практическаго свойства [1]).

Жизнь въ селеніяхъ значительно измѣнилась со времени составленія Положенія 19 февраля. Во многихъ изъ нихъ некрестьянскій элементъ настолько преобладаетъ надъ крестьянами, что управленіе на сословномъ началѣ de facto оказывается въ нихъ невозможнымъ [2]).

Во всѣхъ губерніяхъ имѣется значительное число „поселковъ разносословныхъ лицъ", въ которыхъ отсутствуетъ какое бы то ни было управленіе (станціи желѣзныхъ дорогъ, фабричные и заводскіе поселки, дачныя мѣста и мн. др.) Во всѣхъ сельскихъ обществахъ число постороннихъ лицъ изъ года въ годъ увеличивается, чѣмъ существенно измѣняется первоначально-односословный характеръ ихъ населенія. Какъ бы ни было бѣдно сельское населеніе, какъ бы ни было среди него много недоимщиковъ, тѣмъ не менѣе, вовсе безъ мѣръ по благоустройству и благосостоянію ни одно селеніе обойтись не можетъ. Эти мѣры одинаково интересуютъ всѣхъ жителей селеній, а между тѣмъ вызываемые ими расходы падаютъ на однихъ крестьянъ, и въ ихъ числѣ на тѣхъ, которые въ составѣ сельскаго общества числятся лишь номинально, на основаніи приписки. Только на крестьянъ ложатся de facto, въ силу нынѣшней сословной организаціи обществъ, и такія повинности, какъ постойная, подводная и другія.

Устраненіе такого явленія, препятствующаго развитію благоустройства и благосостоянія сельской жизни, требуетъ признанія сельскаго общества „не исключительно сословной" единицей.

---

[1]) Въ защиту безсословнаго начала въ коммиссіи высказались: П. П. Семеновъ, С. А. Мордвиновъ, Ѳ. Л. Барыковъ. И. А. Андреевскій, С. А. Ольхинъ, Н. А. Вагановъ, Д. А. Наумовъ, И. А. Горчаковъ, Н. А. Чаплинъ, и М. А. Константиновичъ.

[2]) Для примѣра въ коммиссіи ссылались на поселенія въ Бѣжецкомъ уѣздѣ Тверской губ., въ С.-Петербургской и Московской губ., въ губерніяхъ Уфимской, Оренбургской и др.

Съ другой стороны, допущеніе не-крестьянъ, *постоянныхъ* жителей селенія, къ участію въ сельскомъ управленіи, являясь необходимымъ условіемъ привлеченія ихъ къ платежу сельскихъ сборовъ, оказалось бы въ то же время скорѣе полезнымъ, чѣмъ вреднымъ для самихъ крестьянъ. Новыя составныя части общества, болѣе образованныя и развитыя, чѣмъ крестьяне, могли бы приходить на помощь послѣднимъ своими знаніями и спеціальными свѣдѣніями. Высказанныя въ коммиссіи опасенія по поводу включенія въ составъ сельскихъ обществъ постороннихъ лицъ представляются неосновательными, въ особенности если принять во вниманіе, что къ участію въ сходахъ предполагается допустить только тѣхъ изъ нихъ, которые имѣютъ осѣдлость въ предѣлахъ общества и удовлетворяютъ требованіямъ имущественнаго и нравственнаго цензовъ. Изображеніе крестьянской среды не испорченною въ нравственномъ отношеніи не соотвѣтствуетъ дѣйствительности. Органами эксплуатаціи темной массы являются не одни чужаки, а еще болѣе разбогатѣвшіе крестьяне-кулаки и міроѣды, состоящіе и нынѣ членами сельскихъ обществъ. Безсословная организація сельскаго общества устранила бы тѣ взаимныя неудовольствія между крестьянами и посторонними лицами, которыя происходятъ въ значительной степени именно оттого, что послѣдніе не допускаются къ участію въ сельскихъ дѣлахъ, и такимъ образомъ обезпечила бы надлежащій порядокъ сельскохозяйственной жизни [1]).

---

[1]) Журналъ № 4 стр. 27—34. Однимъ изъ членовъ комиссіи (П. А. Карповымъ) было между прочимъ, замѣчено, что включеніе постороннихъ лицъ въ составъ сельскаго общества уже потому нежелательно, что оно открыло-бы доступъ къ сельскимъ дѣламъ проживающимъ въ селахъ евреямъ. По этому поводу, М. А. Константиновичъ выразилъ увѣренность, что, если бы живущихъ въ Малороссіи евреевъ спросили, желаютъ ли они получить новыя права, какъ члены сельскихъ обществъ, то они безспорно отъ этихъ правъ отказались-бы, но, вмѣстѣ съ тѣмъ, если бы эти права имъ были предоставлены, то не пришлось-бы, быть можетъ, прибѣгать къ военнымъ судамъ по поводу тѣхъ еврейскихъ безпорядковъ, которые происходили нѣсколько лѣтъ тому назадъ на югѣ. (ib. стр. 34).

Мы далеки отъ мысли отрицать убѣдительность и важность вышеприведенныхъ соображеній въ пользу безсословной организаціи сельскихъ обществъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, однако, соображенія эти кажутся намъ недостаточно принципіальнаго свойства. По истинѣ удивителенъ тотъ фактъ, что въ коммиссіи не нашлось ни одного члена, который высказался бы принципіально противъ сословной организаціи крестьянъ, какъ таковой. Апологія сословности въ рѣчахъ противниковъ реформы осталась безъ отвѣта. А между тѣмъ, эта апологія, уже по той формѣ, категорической и безусловной, въ которую она вылилась, требовала столь же категорическихъ и безусловныхъ возраженій.

Какъ было, въ самомъ дѣлѣ, не указать, что сословная организація отнюдь не является для крестьянъ драгоцѣннымъ благомъ „котораго нѣтъ основанія ихъ лишать“? Источникъ личныхъ и имущественныхъ привилегій для высшихъ классовъ, сословность всегда была и будетъ для низшихъ источникомъ личнаго безправія и податныхъ тяготъ. Въ чемъ заключаются тѣ сословныя преимущества крестьянъ, которыми они должны въ такой мѣрѣ дорожить? Не въ правѣ-ли взаимно другъ друга сѣчь и (до послѣдняго времени) взаимно другъ за друга платить недоимки?

Какъ было оставить безъ отвѣта заявленіе одного изъ членовъ коммиссіи, признающаго крестьянское законодательство не исключительнымъ и особеннымъ, а, напротивъ того, *общимъ* для подданныхъ Россійской имперіи? Какъ было не указать, что исключительность закона опредѣляется не числомъ тѣхъ лицъ на которыхъ онъ распространяется, а характеромъ тѣхъ началъ, которыя лежатъ въ его основаніи? Если бы дѣйствительно крестьянское право являлось не исключительнымъ, а общимъ правомъ, въ такомъ случаѣ чѣмъ была-бы Россія, какъ не страной „не выучившей еще первыхъ уроковъ цивилизаціи“,—страною, живущей подъ патріархальнымъ режимомъ попечительнаго произвола? Прогрессъ права не

можетъ заключаться въ чемъ либо иномъ, какъ въ торжествѣ „общаго права“ надъ правомъ исключительнымъ. Съ разсматриваемой точки зрѣнія у насъ въ Россіи этотъ прогрессъ требовалъ-бы не распространенія на крестьянъ тѣхъ—правда, очень скудныхъ и очень непрочныхъ—гарантій личной свободы, какими пользуются высшіе классы, а, напротивъ того, распространенія на высшіе классы того безправія, подъ которымъ живутъ крестьяне. Весь трагизмъ крестьянскаго вопроса заключается именно въ томъ, что огромнѣйшая часть русскаго народа живетъ подъ исключительнымъ режимомъ, противорѣчащимъ основнымъ требованіямъ современнаго правосознанія.

Наконецъ, какъ было не указать на внутреннее противорѣчіе—весьма рѣзкое и характерное—въ аргументаціи защитниковъ сословнаго начала? Съ одной стороны, они требуютъ сословной обособленности крестьянъ, ссылаясь „на крайнее неустройство низшей администраціи“ и на „возможность посягательствъ на дарованную крестьянамъ свободу“. А съ другой—все спасеніе они видятъ въ усиленіи опеки надъ крестьянами, забывая, что въ рукахъ „крайне-неустроенной“ низшей администраціи эта опека можетъ выразиться именно „въ посягательствахъ“ на дарованную крестьянамъ свободу.

Какъ уже указано было выше, вопросъ о безсословной организаціи сельскихъ обществъ, по существу, предрѣшенъ былъ въ отрицательномъ смыслѣ исходомъ преній по вопросу объ отдѣленіи отъ сельскихъ обществъ поземельныхъ союзовъ. Потерявъ, очевидно, надежду провести проектъ совѣщанія въ его первоначальномъ видѣ, защитники этого проекта, высказавшись въ указанномъ смыслѣ въ пользу безсословнаго начала, рѣшили—и, надо сказать, съ удивительною легкостью—пойти на компромиссъ. Не подлежитъ сомнѣнію, что и на этотъ разъ „склонность къ компромиссамъ“ въ значительной мѣрѣ объясняется самой постановкой вопроса,—практической, а не принципіальной.

„Въ виду значительнаго разномыслія въ средѣ членовъ коммиссіи“, вопросъ о безсословной организаціи сельскаго общества снятъ былъ предсѣдателемъ съ очереди. На обсужденіе поставлены были слѣдующіе два вопроса.

1) Не слѣдуетъ ли предоставить сельскимъ обществамъ право привлекать къ платежу сборовъ и отправленію повинностей *лишь по удовлетвореніи потребностей, вытекающихъ изъ интересовъ совмѣстнаго жительства,* не-крестьянъ, проживающихъ въ предѣлахъ общества и владѣющихъ въ сихъ предѣлахъ недвижимымъ имуществомъ или какимъ-нибудь заведеніемъ, на правѣ собственности или другомъ долгосрочномъ правѣ?

2) Не слѣдуетъ ли предоставить означеннымъ лицамъ, кромѣ содержателей питейныхъ заведеній, евреевъ и т. п., участіе въ сельскихъ сходахъ: а) по тѣмъ дѣламъ, по которымъ они будутъ обложены сборами и повинностями; б) по выбору должностныхъ лицъ сельско-общественнаго управленія, съ тѣмъ, однако, чтобы означенныя лица, соотвѣтственно сохраняемому сословному значенію сельскихъ обществъ, избирались *исключительно* изъ крестьянъ, и с) по учету означенныхъ должностныхъ лицъ?

И тотъ, и другой вопросы большинствомъ коммиссіи разрѣшены въ отрицательномъ смыслѣ, не смотря на все стараніе меньшинства убѣдить коммиссію, что и въ случаѣ утвердительнаго ихъ разрѣшенія вовсе не была бы еще установлена безсословность сельскаго общества, ибо „отъ скромной и ограниченной доли участія въ общественныхъ дѣлахъ до полноправности всѣхъ членовъ общества, каковая является необходимымъ предположеніемъ безсословнаго сельскаго общества, еще весьма далеко, и смѣшивать эти два различныя понятія никакъ нельзя“ [1]).

---

[1]) Журналъ № 4, стр. 50—55. Любопытно отмѣтить, что противъ допущенія не-крестьянъ къ выбору и учету сельскихъ должностныхъ лицъ высказался, между прочимъ, и предсѣдатель, бывшій въ совѣщаніи сторонниковъ безсословнаго начала.

Такимъ образомъ, основное начало всей, вообще, реформы,—проектированная совѣщаніемъ безсословная организація сельскаго общества,—оказалась вполнѣ и цѣликомъ отвергнутой коммиссіей. Другими словами, отвергнутой оказалась вся, вообще, реформа сельскохозяйственнаго управленія.

Только въ одномъ вопросѣ, имѣющемъ принципіальную важность, коммиссія согласилась съ предположеніемъ совѣщанія: въ многолюдныхъ обществахъ, въ коихъ число членовъ схода достигаетъ указаннаго въ законѣ предѣла, коммиссіей признано было допустимымъ введеніе, вмѣсто большого поголовнаго, малаго т. е. выборнаго схода. При этомъ, однако, упущено было изъ вниманія одно весьма немаловажное обстоятельство. Проектируя замѣну въ многолюдныхъ селеніяхъ поголовнаго схода выборнымъ, совѣщаніе исходило изъ того предположенія, что поземельныя дѣла будутъ изъяты изъ вѣдѣнія сельскихъ обществъ и отойдутъ къ компетенціи вновь учреждаемыхъ поземельныхъ союзовъ. Примѣненіе выборнаго начала къ организаціи чисто-общественнаго управленія не могло, разумѣется, въ составѣ совѣщанія встрѣтить возраженій. Наоборотъ, коммиссія, отвергнувъ обособленіе поземельныхъ союзовъ отъ сельскихъ обществъ и, тѣмъ не менѣе, допустивъ въ извѣстныхъ случаяхъ организацію сходовъ на выборныхъ началахъ, носомнѣнно пошла въ разрѣзъ съ основными традиціями крестьянскаго „міра“. Рѣшеніе черезъ выборныхъ дѣлъ, касающихся общиннаго землепользованія, явилось бы коренною ломкой общиннаго строя, — нововведеніемъ, дѣйствительно противорѣчащимъ правовоззрѣніямъ крестьянъ.

Подведемъ итоги.

Проектъ радикальной реформы сельско-общественнаго строя, предложенный совѣщаніемъ, въ своихъ основныхъ началахъ, коммиссіей былъ отвергнутъ.

Легализація частныхъ сходовъ и допущеніе выборныхъ сходовъ въ многолюдныхъ селеніяхъ,—таковъ по-

ложительный результатъ продолжительныхъ трудовъ коммиссіи.

По истинѣ, гора родила мышь!

III.

Приступая къ обсужденію волостного устройства, совѣщаніе, прежде всего, остановилось на вопросѣ: подлежитъ ли сохраненію и впредь нынѣшняя волость, какъ высшая единица сословно-крестьянскаго самоуправленія.

На этотъ вопросъ совѣщаніе отвѣтило отрицательно: нынѣшняя сословно-крестьянская волость должна быть упразднена. При этомъ совѣщаніе руководствовалось слѣдующими соображеніями.

Какъ единица сословно-крестьянскаго самоуправленія, нынѣшняя волость фактически не имѣетъ никакого значенія; условія крестьянской жизни таковы, что, наряду съ сельскимъ общественнымъ управленіемъ, волостному самоуправленію нѣтъ и не можетъ быть мѣста.

Всѣ общественно-административные вопросы крестьянской жизни вѣдаются сельскими обществами. Никакихъ спеціально-крестьянскихъ интересовъ, касающихся всего населенія волости, не существуетъ. Волостныя имущества и заведенія (школы, больницы, богадѣльни etc.) имѣются далеко не во всѣхъ волостяхъ. При такихъ условіяхъ для волостныхъ сходовъ, кромѣ дѣлъ, вызываемыхъ самымъ существованіемъ волостного управленія (выбора должностныхъ лицъ, назначенія и раскладки суммъ на ихъ содержаніе и т. п.), никакого живого общественнаго дѣла не остается. Вслѣдствіе этого, кромѣ ежегодныхъ сходовъ, созываемыхъ для производства выборовъ, волостной сходъ собирается очень рѣдко, въ неполномъ составѣ и при томъ далеко не изъ лучшихъ крестьянъ. Волостное правленіе въ коллегіальномъ своемъ составѣ *вовсе не существуетъ* и не собирается даже для тѣхъ немногихъ исключительныхъ дѣлъ, по которымъ ему предоставленъ закономъ рѣшительный голосъ. Сословно-общественныя обязанности

волостныхъ старшинъ равнымъ образомъ весьма незначительны; поскольку онѣ существуютъ, онѣ выполняются весьма неудовлетворительно. Развившаяся, благодаря ничтожности значенія волостныхъ сходовъ и правленій, единоличная власть старшинъ служитъ источникомъ всякаго рода злоупотребленій и вымогательствъ,—въ особенности, въ виду совершенной зависимости волостныхъ старшинъ, нерѣдко безграмотныхъ и неразвитыхъ, отъ волостныхъ писарей, опредѣляемыхъ весьма часто на должность безъ всякаго въ этомъ участія волостного общества.

Не будучи единицей сословно-крестьянскаго самоуправленія, современная волость является фактически единицей обще-государственнаго,—преимущественно полицейскаго и фискальнаго управленія.

Со времени изданія Положенія 19 февраля наше законодательство постоянно возлагало на волостное управленіе все новыя и новыя функціи по всѣмъ важнѣйшимъ отраслямъ общегосударственной администраціи,—какъ по дѣламъ, порученнымъ вѣдѣнію земскихъ учрежденій, такъ и по дѣламъ, находящимся въ вѣдѣніи различныхъ коронныхъ установленій и лицъ. Дѣлалось это безъ какого-бы то ни было внутренняго основанія и совершенно не планомѣрно—въ виду отсутствія у земства и отдѣльныхъ вѣдомствъ мѣстныхъ исполнительныхъ органовъ. Въ связи съ такимъ измѣненіемъ компетенціи волостного управленія, стоитъ измѣненіе территоріальнаго и личнаго состава волостей. По отношенію къ весьма многимъ дѣламъ, территорію нынѣшней волости образуютъ не только земли, принадлежащія входящимъ въ ея составъ сельскимъ обществамъ, какъ это установлено Положеніемъ 19 февраля, а сплошное пространство земли, принадлежащей въ ея границахъ установленіямъ и лицамъ всѣхъ сословій; другими словами, по цѣлому ряду дѣлъ нынѣшняя волость является не чѣмъ инымъ, какъ территоріально-административнымъ подраздѣленіемъ уѣзда. По тѣмъ-же самымъ дѣламъ, въ личномъ отношеніи, власть

волостного управленія распространяется не только на крестьянъ, но на всѣхъ вообще лицъ, проживающихъ въ предѣлахъ волостной территоріи.

Такимъ образомъ, не смотря на свою сословную организацію, нынѣшняя волость является de facto территоріальной единицей обще-государственнаго управленія, а волостное управленіе—низшимъ его исполнительнымъ органомъ.

При такихъ условіяхъ сохраненіе нынѣшней сословной организаціи волости представляется невозможнымъ, прежде всего, потому, что при такой организаціи содержаніе волостного управленія, вѣдающаго обще-государственное дѣло, всею своею тяжестью ложится на однихъ крестьянъ; а затѣмъ и потому, что сословная организація не обезпечиваетъ надлежащаго состава должностныхъ лицъ волостного управленія, способныхъ успѣшно вести порученное ему государственное дѣло.

Еще болѣе невозможно сохраненіе сословной организаціи волости съ осуществленіемъ предположенной совѣщаніемъ реформы сельско-общественнаго строя,—т. е. съ обращеніемъ сельскихъ обществъ изъ сословныхъ единицъ крестьянской въ безсословныя единицы сельско-общественной жизни.

Сословно-крестьянская волость подлежитъ поэтому, во всякомъ случаѣ, упраздненію [1]).

Нужна ли, однако, вообще, волостная единица и, если нужна, чѣмъ она должна быть? На этотъ вопросъ даетъ категорическій отвѣтъ сама жизнь. Волость необходима, какъ мелкая единица общегосударственнаго управленія. Сельскія общества и города не могутъ быть поставлены въ непосредственныя отношенія къ управленію уѣздному. Успѣшный ходъ административнаго дѣла требуетъ существованія сильныхъ исполнительныхъ органовъ на мѣстѣ, находящихся въ непосредственной связи съ населеніемъ, близко знакомыхъ съ мѣстными условіями и нуждами.

---

[1]) *Объяснительныя записки.* II. Волостное управленіе, стр. 1—6

Волостное управленіе должно служить посредствующимъ органомъ для управленія уѣзднаго. Волость должна образовать не существующее у насъ въ настоящее время для дѣлъ общаго управленія (во всей ихъ совокупности) территоріальное дѣленіе уѣзда.

Прійдя къ такому заключенію, совѣщаніе остановилось на обсужденіи вопроса: возможно-ли соединеніе въ волостномъ управленіи обще-административныхъ дѣлъ съ дѣлами полиціи въ тѣсномъ смыслѣ. Вопросъ этотъ рѣшенъ былъ совѣщаніемъ въ отрицательномъ смыслѣ. Соединеніе полицейскихъ дѣлъ съ дѣлами общаго управленія въ однихъ рукахъ—одинаково нежелательно и для тѣхъ и для другихъ дѣлъ. Съ одной стороны, врядъ-ли высшее правительство можетъ признать цѣлесообразнымъ и своевременнымъ передачу въ руки выборныхъ органовъ чисто полицейской власти. Съ другой, порученіе дѣлъ общаго управленія низшимъ полицейскимъ чинамъ, напр., становымъ приставамъ, значительно усиливая полицейскую власть, находилось бы въ прямомъ противорѣчіи съ фактомъ существованія земскихъ установленій; такая реформа являлась-бы не чѣмъ инымъ, какъ возвращеніемъ къ отжившей свое время полицейской формѣ государства. Для дѣлъ общаго управленія должна быть создана мѣстная организація, на выборномъ началѣ, изъ людей, близко знакомыхъ съ мѣстными нуждами и непосредственно заинтересованныхъ въ правильномъ ихъ удовлетвореніи [1]).

Казалось бы, что вышеизложенными соображеніями, опредѣляющими, по мнѣнію совѣщанія, *существо* волостной единицы, опредѣляется въ то-же время и ея организація.

Вѣдающая обще-административныя дѣла, т. е. дѣла, касающіяся благоустройства и благосостоянія мѣстности, волостная единица, по своей компетенціи, ничѣмъ не

---

[1]) *Объяснительныя записки* II. О волостномъ управленіи, стр. 7, 11.

отличается отъ уѣздной и губернской земскихъ единицъ [1]). Ничѣмъ она не отличается отъ нихъ и по своему составу. Подобно уѣздному и губернскому земству, волость является *территоріальной* единицей безсословнаго управленія. Наконецъ, на земскихъ-же началахъ строится совѣщаніемъ и волостное управленіе; подобно земскому, оно должно состоять изъ „мѣстныхъ (земскихъ) людей, близко знакомыхъ съ мѣстными нуждами и непосредственно заинтересованныхъ въ правильномъ ихъ удовлетвореніи". При такихъ условіяхъ, казалось-бы, волость не можетъ и не должна быть чѣмъ либо инымъ, какъ, именно, *мелкой земской единицей*.

Два типа *общественной* организаціи волости — приходскій и земскій—имѣлись въ виду совѣщаніемъ.

Стремленіе „разбудить давно уснувшіе въ Россіи элементы приходскихъ обществъ", по мнѣнію совѣщанія, объясняется, съ одной стороны, размышленіями о великой исторической роли англійскаго прихода, а съ другой—воспоминаніями о великомъ значеніи старорусскаго прихода въ вѣчевой и московской Руси. Не отрицая того, что на религіозно-нравственной почвѣ, дѣйствительно, лучше развивается способность населенія къ правильному участію въ мѣстномъ управленіи, совѣщаніе высказалось, однако, рѣшительнымъ образомъ противъ приходской организаціи волостной единицы. Приходское общество, по его мнѣнію, не имѣетъ неизмѣнныхъ, связанныхъ съ существомъ управленія, цѣлей; разнообразіе же цѣлей дѣлаетъ его непригоднымъ для введенія въ сѣть органовъ мѣстнаго управленія. Съ другой стороны, признанію приходовъ низшими единицами управленія препятствуетъ ихъ крайняя неравномѣрность, незначительность ихъ средней величины, и, наконецъ, существованіе въ Россіи различныхъ исповѣданій и религіозныхъ толковъ.

---

[1]) Обще-административныя дѣла постоянно противополагаются совѣщаніемъ дѣламъ полиціи въ тѣсномъ смыслѣ, при чемъ подъ первыми понимается все, что касается благоустройства и благосостоянія мѣстности, а подъ вторыми—все, что касается мѣстной безопасности.

Отвергнувъ, такимъ образомъ, приходскую организацію низшей единицы управленія, совѣщаніе остановилось на обсужденіи другого предположенія, — объ устройствѣ, такъ называемой, всесословной волости, *или, другими словами, мелкой земской единицы.*

По мнѣнію совѣщанія, наиболѣе вѣскіе изъ доводовъ, представляемыхъ въ защиту такой организаціи, сводятся къ слѣдующему.

Уѣздъ—слишкомъ обширная территоріальная единица для того, чтобы управленіе, сосредоточенное въ уѣздномъ городѣ, могло дѣйствительно знать и успѣшно удовлетворять потребности и нужды населенія той или другой отдѣльной мѣстности уѣзда. При устройствѣ мелкой земской единицы отдѣльныя части уѣзда не будутъ обременять другихъ мѣстностей требующимися исключительно для нихъ сборами и, съ своей стороны, не будутъ участвовать въ тягостяхъ платежей по спеціальнымъ нуждамъ другихъ мѣстностей. Только при условіи образованія мелкой земской единицы, мѣстное управленіе можетъ быть названо живымъ и надлежащимъ, такъ какъ все населеніе мѣстности будетъ участвовать въ управленіи, направляя и контролируя избранныхъ имъ же изъ своей среды должностныхъ лицъ. Съ другой стороны, только при этомъ условіи избраніе гласныхъ въ уѣздное управленіе явится вполнѣ сознательнымъ, и самое земское собраніе приблизится къ жизни съ ея реальными потребностями. Наконецъ, при образованіи „маленькихъ (волостныхъ) земствъ“, уѣздное земство получитъ истинный свой смыслъ установленія для управленія тѣми дѣлами, которыя касаются не одной, но нѣсколькихъ или всѣхъ волостей, т. е. значительной части или всего пространства опредѣленной территоріи уѣзда.

Не отвергая „теоретической справедливости“ изложенныхъ соображеній въ пользу мелкой земской единицы, совѣщаніе не признало, однако, возможнымъ созданіе такой единицы въ виду цѣлаго ряда говорящихъ противъ нея практическихъ соображеній. Прежде всего, все-

сословная волость въ настоящее время фактически невозможна. Въ большинствѣ волостей имѣется, кромѣ крестьянъ, лишь крайне незначительное число землевладѣльцевъ, вліяніе которыхъ и было бы совершенно подавлено численнымъ превосходствомъ крестьянъ. Наоборотъ, въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ нашлось бы сравнительно большое число землевладѣльцевъ, въ пренебреженіи оказались бы интересы крестьянъ, такъ какъ дѣло управленія попало бы въ руки случайныхъ личностей, избраніе которыхъ облегчалось бы незначительностью избирательнаго участка [1]). Далѣе, увеличеніе числа самоуправляющихся собраній неизбѣжно вызвало бы увеличеніе расходовъ на управленіе, въ значительной части непроизводительныхъ. Наконецъ, съ образованіемъ всесословной волости, уѣздное управленіе оказалось бы неспособнымъ ни соглашать разнорѣчивыя и весьма часто себялюбивыя требованія столь мелкихъ самоуправляющихся единицъ, ни осуществлять необходимый надзоръ надъ ихъ дѣятельностью.

Въ виду вышеизложенныхъ соображеній, совѣщаніе пришло къ тому выводу, что „какъ ни заманчива по многимъ сторонамъ идея всесословной волости, она не можетъ быть примѣнена нынѣ же въ Россіи; идея эта можетъ себѣ найти примѣненіе развѣ только тогда, когда значительно разовьются сельскія общества, какъ самостоятельныя единицы общественной жизни, когда возвысится экономическій и, въ особенности, умственный уровень населенія, и когда въ территоріи такой предполагаемой волости будутъ, болѣе или менѣе повсемѣстно, и, при томъ, въ достаточномъ числѣ, лица состоятельныя и просвѣщенныя, готовыя взять на себя *безвозмездный* трудъ управленія ея дѣлами“ [2])

---

[1]) Въ засѣданіи казанскаго губернскаго земскаго собранія, посвященномъ обсужденію проекта всесословной волости, гласный Н. П. Геркенъ удачно выразилъ эту мысль, замѣтивъ, что у насъ въ Россіи можетъ идти рѣчь объ учрежденіи развѣ лишь *двухсословной волости*, а никакъ не всесословной. (*Матеріалы комиссіи ст. секр. Каханова* т. II, стр. 186).

[2]) *Объяснительныя записки*, II, стр. 8—10.

Въ вышеприведенныхъ сужденіяхъ совѣщанія по вопросу о безсословной волости бросается, прежде всего, въ глаза—весьма характерное не только для совѣщанія, но и, вообще, для нашихъ законодательныхъ коммиссій—противоположеніе *теоретическихъ* аргументовъ аргументамъ *практическимъ*. Теоретическими обыкновенно называются аргументы, идущіе въ глубь, касающіеся внутренняго существа нормируемыхъ отношеній; практическими—аргументы, скользящіе по поверхности, считающіеся не съ природой нормируемыхъ отношеній, а съ условіями и модусомъ самой нормировки. Практическіе аргументы, поскольку они выступаютъ противъ реформы, въ большинствѣ случаевъ свидѣтельствуютъ объ одномъ,—о безсильной инертности законодательной мысли, пугливо спотыкающейся о каждую кочку на законодательномъ пути. Всякая реформа, сколько нибудь серьезная, сопровождается, въ большей или меньшей степени, ломкой существующаго; всякая представляетъ свои затрудненія и неудобства. То, что есть, то, что «практикуется», всегда кажется «практичнѣй» того, что должно быть, чего практика еще не знаетъ. Нѣтъ такой реформы, которой нельзя было бы утопить въ вязкой трясинѣ «практическихъ» соображеній.

Соображенія совѣщанія, направленныя противъ мелкой земской единицы, являются своего рода «общимъ мѣстомъ». Они столько уже разъ опровергались и въ печати, и въ земскихъ собраніяхъ, что останавливаться на нихъ представляется лишнимъ.

Чрезмѣрное уваженіе совѣщанія къ «практическимъ соображеніямъ», въ значительной мѣрѣ, объясняется свойственной ему, вообще, *непринципіальной* постановкой подлежащихъ обсужденію вопросовъ.

Единство въ общественной организаціи мѣстнаго управленія—таково начало, долженствующее лечь въ основу всякой раціональной попытки реорганизаціи мѣстнаго строя. Если, вообще, законодатель признаетъ необходимость учрежденія въ Россіи низшей *обще-*

ственной единицы управленія,—болѣе мелкой, чѣмъ уѣздъ,—ео ipso онъ *долженъ* признать, что эта единица не можетъ быть построена иначе, какъ на земскомъ началѣ. Только при такомъ условіи возможно взаимодѣйствіе, необходимый обмѣнъ соковъ между различными, расширяющимися кверху, кругами самоуправленія. Только при такомъ условіи возможенъ тотъ *внутренній* контроль высшей единицы самоуправленія надъ низшей, который является единственно дѣйствительнымъ,—стимулирующимъ, а не разслабляющимъ, интегрирующимъ, а не дезорганизующимъ контролемъ. У насъ часто говорятъ о контролѣ надъ самоуправленіемъ, но при этомъ всегда имѣютъ въ виду *чисто-внѣшній* административный контроль,—властное вмѣшательство бюрократическихъ органовъ не въ свое дѣло. А между тѣмъ, въ самомъ существѣ земской организаціи заключается возможность внутренняго, полнаго и всесторонняго, контроля,—контроля не только надъ законностью (въ этомъ отношеніи необходимъ и административный контроль), но и надъ цѣлесообразностью тѣхъ или иныхъ дѣйствій органовъ земства. Въ сторону надлежащей постановки и развитія *такого* контроля и должны быть направлены усилія законодателя. Само собою разумѣется, что необходимымъ условіемъ такого контроля является единство организаціи общественнаго управленія.

Мы твердо убѣждены въ томъ, что если бы совѣщаніе остановилось на указанной выше, единственно-правильной, принципіальной точкѣ зрѣнія, оно подвергло бы переоцѣнкѣ ходячія практическія возраженія противъ мелкой земской единицы, а, съ другой стороны, оно не предложило бы своего проекта волостного устройства,—устройства общественной единицы управленія на не-земскомъ началѣ. Совѣщаніе на основаніи практическихъ соображеній признало невозможной приходскую организацію волостной единицы. Мы не отвергаемъ правильности этихъ соображеній; мы думаемъ, что къ сказанному совѣщаніемъ можно еще многое прибавить: укажемъ хотя бы

на весьма не высокій уровень общественнаго развитія нашего духовенства. Дѣло, однако, не въ этихъ практическихъ соображеніяхъ. Приходская организаціи невозможна по тому, что между нею и земской организаціей не существуетъ никакой внутренней связи, никакого внутренняго единства. О взаимодѣйствіи между земствомъ и приходомъ, о контролѣ перваго надъ вторымъ не можетъ быть и рѣчи. Приходская организація самоуправленія существуетъ лишь до тѣхъ поръ, пока приходъ является *единственной* формой самоуправленія; съ того момента, какъ возникаютъ другія единицы, болѣе обширныя, построенныя на совершенно иныхъ началахъ, приходъ становится невозможнымъ.

Какъ уже упомянуто выше, управленіе волости должно имѣть, по мнѣнію совѣщанія, общественный характеръ; оно должно быть поручено мѣстнымъ людямъ, непосредственно заинтересованнымъ въ надлежащемъ удовлетвореніи хорошо имъ извѣстныхъ мѣстностныхъ потребностей.

Совѣщаніемъ предположена слѣдующая организація волостной единицы. Волость является административно-территоріальнымъ подраздѣленіемъ уѣзда, не имѣющимъ правъ юридическаго лица, и, въ частности, права самообложенія. Управленіе волостью должно быть поручено *единоличному* органу, ибо «коллегія, съ рѣшающимъ голосомъ ея членовъ, тормазила бы дѣятельность этого управленія, ослабляла бы его законную отвѣтственность, стоила бы дорого и могла бы не осуществиться по недостатку на мѣстахъ соотвѣтствующихъ лицъ. По тѣмъ же соображеніямъ совѣщаніе высказалось противъ учрежденія въ волости коллегіи даже только съ совѣщательнымъ голосомъ и съ правомъ наблюденія за дѣйствіями единоличнаго органа волостного управленія. Созданіе совѣщательнаго органа въ волости, по мнѣнію совѣщанія, «трудное, а, можетъ быть, и не выполнимое въ дѣйствительности дѣло»; оно могло бы сразу открыть въ волостномъ устройствѣ нежелательный путь къ раз-

нымъ личнымъ происканъ и поколебало бы значеніе лица, которое завѣдывало бы дѣлами волостного управленія.

Единоличный органъ этого управленія, *волостель*, является исполнительнымъ органомъ общаго управленія, какъ земскаго, такъ и короннаго. Лица, занимающія должность волостеля, считаются на государственной службѣ, со всѣми правами, ею предоставляемыми, не исключая и права на пенсію. Они состоятъ въ непосредственномъ подчиненіи уѣздному (административному) управленію.

Для того, чтобы сохранить общественный характеръ волостного управленія, совѣщаніе *бѣлыми нитками*, наскоро и слегка, пришиваетъ его къ земству: волостель избирается на опредѣленный срокъ, примѣрно шестилѣтній, уѣзднымъ земскимъ собраніемъ. И, кромѣ того, расходы по содержанію волостного управленія покрываются мѣстными земскими средствами [1]).

Таковъ проектъ совѣщанія; его невозможность совершенно очевидна. Отвергнувъ идею волостного земства и, вмѣстѣ съ тѣмъ, не считая возможнымъ организовать волостную единицу на чисто бюрократическихъ началахъ, совѣщаніе пошло на компромиссъ: оно попыталось создать единицу управленія, которая, не будучи бюрократической, въ то же время не была бы и земской. Оно упустило изъ виду, что избирательное начало въ примѣненіи къ бюрократическимъ органамъ безповоротно осуждено нашей исторіей, что правительство не можетъ возложить на земство избраніе административныхъ органовъ, входящихъ въ составъ бюрократической іерархіи, и что, съ другой стороны, земство не можетъ нести отвѣтственности за дѣйствіе органовъ, не ему подчиненныхъ. Какой смыслъ имѣетъ право избранія, не сопровождаемое правомъ руководства и контроля? Осуществленіе проекта совѣщанія только увеличило бы безъ всякой

---

[1]) *Объяснительныя записки*, II, стр. 11—25.

пользы для дѣла то—въ высокой мѣрѣ, нежелательное—треніе между администраціей и земствомъ, которое и въ настоящее время является одною изъ важнѣйшихъ причинъ мѣстнаго нестроенія.

Вопросъ объ организаціи низшей подъ-уѣздной единицы управленія поступилъ на обсужденіе коммиссіи, въ полномъ составѣ, въ октябрѣ 1884 года. Обсужденію этого вопроса посвящено было коммиссіей 12 засѣданій [1]).

И по этому вопросу, какъ по вопросу о сельскомъ устройствѣ, въ коммиссіи высказаны были прямо противоположные взгляды, исключающіе возможность какого бы то ни было соглашенія.

Три типа организаціи низшей единицы управленія предложены были членами коммиссіи.

Такъ, прежде всего, 7 членовъ коммиссіи высказались въ пользу отвергнутаго совѣщаніемъ проекта организаціи *всесословной волости* [2]).

Исполнительный органъ волости, волостель, долженъ избираться самимъ участкомъ-волостью, какъ единицей территоріальной, обнимающей собою всѣхъ проживающихъ въ ея предѣлахъ лицъ, безъ всякаго различія, и завѣдывающей своими внутренними дѣлами чрезъ свои выборные органы. Распорядительнымъ органомъ въ волости является волостной сходъ, организованный такимъ образомъ, чтобы по возможности, каждая категорія собственности въ участкѣ находила себѣ представительство на сходѣ. Къ компетенціи волостного схода, кромѣ избранія волостного головы и его помощниковъ, а также

---

[1]) Засѣданія 30 октября и 3, 6, 10, 13, 17, 20, 24, и 27 ноября 1884 г. (*Журналъ* коммиссіи № 5); засѣданіе 19 января 1885 г. (*Журналъ* № 6); засѣданіе 14 марта 1885 г. (*Журналъ* № 14); засѣданіе 15 марта 1885 г. (*Журналъ* № 16). Мы совершенно оставляемъ въ сторонѣ вопросъ объ организаціи крестьянскаго волостного суда, обсужденію котораго посвящены были засѣданія 19 и 22 января 1885 года (*Журналъ* № 7).

[2]) Ѳ. Л. Барыковъ, Н. Г. Принтцъ, М. А. Домонтовичъ, С. А. Ольхинъ, Д. Л. Наумовъ, И. А. Горчаковъ и Н. А. Чаплинъ.

опредѣленія имъ содержанія, относится завѣдываніе имуществомъ волости, дѣла по благоустройству, обсужденія нуждъ волости и представленіе о нихъ уѣздному земскому собранію. Что касается права самообложенія, то, по мнѣнію одного изъ членовъ (И. А. Горчакова), этого права волость могла бы и не имѣть: установленіе сборовъ должно бы зависѣть отъ земства, а раскладка и расходованіе ихъ производиться волостнымъ сходомъ съ утвержденія органовъ уѣзднаго управленія. По мнѣнію же остальныхъ 6 членовъ, волость должна имѣть и право самообложенія, — при чемъ, конечно, это право должно быть обставлено надлежащими гарантіями, — каковыми являются, напр., примѣненіе земской оцѣнки при установленіи волостныхъ сборовъ, предоставленіе плательщикамъ права обжалованія въ земское собраніе, установленіе нормальнаго высшаго процента обложенія и т. п.

Какъ и слѣдовало ожидать, огромное большинство коммиссіи — предсѣдатель и 23 члена высказались, однако, противъ всесословной волости, какъ самостоятельной земской единицы. Кромѣ аргументовъ, уже бывшихъ въ виду совѣщанія, коммиссія руководствовалась при этомъ еще однимъ, новымъ аргументомъ: въ случаѣ учрежденія всесословной волости, одновременное существованіе и уѣзднаго, и губернскаго земствъ представлялось бы, по мнѣнію коммиссіи, почти излишнимъ и во всякомъ случаѣ крайне обременительнымъ для населенія. Почему излишнимъ и крайне обременительнымъ, на этотъ вопросъ коммиссія вовсе не даетъ отвѣта. Необходимость трехъ-степенной организаціи мѣстнаго управленія (волость или участокъ — уѣздъ — губернія) является въ глазахъ коммиссіи, неоспоримымъ фактомъ; но въ такомъ случаѣ, фактъ этотъ отнюдь не мѣняетъ своего значенія въ зависимости отъ устройства управленія,—на бюрократическомъ или земскомъ началѣ. Что касается крайней обременительности для населенія мелкой земской единицы, то достатачно указать, что, взамѣнъ такой единицы, противниками ея проектировано устройство участковаго упра-

вленія по бюрократическому типу, одновременно съ сохраненіемъ нынѣ существующихъ крестьянскихъ волостей; не подлежитъ никакому сомнѣнію, что такая реформа является гораздо болѣе обременительной для населенія, нежели устройство всесословной волости, предполагающее, конечно, упраздненіе волости сословной [1]).

Слѣдующимъ типомъ организаціи низшей единицы управленія, предложеннымъ нѣкоторыми членами комиссіи, является типъ, впослѣдствіе, въ 1889 году, осуществленный Положеніемъ о земскихъ участковыхъ начальникахъ. Именно потому, что проектъ, о которомъ идетъ рѣчь, получилъ впослѣдствіе осуществленіе, представляется чрезвычайно интереснымъ познакомиться съ преніями по его поводу въ коммиссіи ст. секр. Каханова. Несомнѣнно, что при осуществленіи этого проекта въ 1889 г. законодателемъ имѣлись въ виду соображенія *pro* и *contra*, высказанныя нѣсколько лѣтъ тому назадъ въ названной коммиссіи.

Основныя начала разсматриваемаго проекта заключаются въ слѣдующемъ:

1. Единица низшаго управленія должна быть значительно больше проектированной совѣщаніемъ волости.

2. Во главѣ участка долженъ стоять единоличный органъ, *участковый*, или *участковый начальникъ*, главной функціей котораго является *надзоръ надъ спеціально крестьянскимъ управленіемъ* [2]).

3. Въ рукахъ участковаго должна быть сосредоточена не только административная, но и принадлежащая мировымъ судьямъ судебная власть [3]).

---

[1]) *Журналъ* коммиссіи № 5, стр. 3—8.

[2]) Первый и второй пункты предложены А. Е. Заринымъ, кн. А. Д. Оболенскимъ, С. С. Бехтѣевымъ и А. Д. Пазухинымъ.

[3]) Вопросъ о совмѣщеніи судебной и административной власти въ лицѣ участковаго возбужденъ былъ въ коммиссіи С. С. Бехтѣевымъ. Въ пользу такого совмѣщенія высказались: Ѳ. М. Маркусъ, Т. И. Филипповъ, А. Я. фонъ-Гюббенетъ, кн. М. С. Волконскій, А. Н. Кислинскій, С. Н. Гудимъ-Левковичъ, Г. В. Кондоиди, кн. А. Д. Оболенскій, С. С. Бехтѣевъ, А. Д. Пазухинъ.

4. Замѣщеніе должности участковаго должно быть, по преимуществу, сословной привилегіей дворянства [1]).

Аргументація въ пользу изложеннаго проекта, въ общихъ чертахъ, но, по возможности, въ подлинныхъ выраженіяхъ его защитниковъ, сводится къ слѣдующему:

Увеличеніе размѣра волости необходимо, въ 1-хъ, въ виду отсутствія въ уѣздѣ „людей“ и, во 2-хъ, въ виду фанансовыхъ затрудненій, вызываемыхъ образованіемъ большого числа участковъ. Увеличеніе земскихъ расходовъ болѣе чѣмъ затруднительно, ибо повышеніе существующихъ налоговъ (или установленіе новыхъ) едва-ли желательно и даже едва-ли возможно, такъ какъ государство за послѣднее время и помимо этого было уже вынуждено облегчать крестьянскіе платежи и вслѣдствіе этого увеличивать налоги, платимые другими классами и сословіями.

Для того, чтобы участковый могъ, въ предѣлахъ значительно увеличенной территоріи, успѣшно исполнять возложенныя на него функціи, эти функціи должны быть, по возможности, сокращены. Принимая во вниманіе, что главная и самая существенная причина нынѣшняго неустройства на мѣстахъ заключается въ отсутствіи совершенно необходимой, близкой къ населенію власти, защищающей его какъ отъ разныхъ хищниковъ, такъ и отъ массы стоящихъ надъ нимъ лицъ и установленій, въ сущности совершенно безконтрольныхъ и безотвѣтственныхъ, необходимо придти къ тому заключенію, что первѣйшія обязанности участковаго должны бы заключаться не въ исполненіи земскихъ и правительственныхъ порученій, а въ наблюденіи за крестьянскимъ управленіемъ, касающимся 80% населенія Россіи. Участковый долженъ если не исключительно, то преимущественно заботиться о нуждахъ крестьянъ. Онъ долженъ представить изъ себя

---

[1]) Установленіе *сословнаго ценза* для замѣщенія должности участковаго предложено было въ коммиссіи А. Д. Пазухинымъ. Предложеніе это было поддержано С. Н. Гудимъ-Левковичемъ. Г. В. Кондоиди, кн. А. Д. Оболенскимъ и С. С. Бехтѣевымъ.

такую силу, которая могла бы защитить крестьянъ и вывести изъ того „ужаснаго положенія", при которомъ крестьянское начальство—безотвѣтственно, а сами крестьяне — беззащитны. Организованная, такимъ образомъ, должность участковаго привлечетъ къ себѣ всѣ лучшіе элементы мѣстнаго общества — просвѣщенный классъ земледладѣльцевъ-дворянъ, и можно разсчитывать, что на нее пойдутъ люди, нынѣ проживающіе въ городахъ и не принимающіе участія въ мѣстной общественной жизни. Естественными помощниками участковаго при такой организаціи участка явились бы *волостные старшины*. Неудовлетворительная въ настоящее время постановка должности волостныхъ старшинъ существенно измѣнитъ свой характеръ, когда уменьшено будетъ число возложенныхъ на старшинъ обязанностей, и, кромѣ того, уничтожено безконтрольное положеніе этой должности, съ одной стороны, и совершенная беззащитность ея противъ всѣхъ начальствъ — съ другой.

При такихъ условіяхъ предлагаемая реформа явилась-бы вѣрнымъ шагомъ на пути возвращенія къ порядку 60-хъ годовъ,—къ оставившему по себѣ свѣтлыя воспоминанія институту мировыхъ посредниковъ перваго призыва. Если впослѣдствіи этотъ институтъ и палъ, то только потому, что ему стало трудно и даже невозможно дѣйствовать при новыхъ условіяхъ среди мировыхъ судей и земскихъ установленій.

Между тѣмъ, именно мировые посредники представляютъ тотъ желательный типъ начальника въ участкѣ, при наличности котораго исчезнетъ существующая теперь неурядица и путаница отъ многоначалія и постоянныхъ пререканій между властями. Для возсозданія такого типа необходимо соединеніе въ рукахъ начальника участка судебной и административной власти.

Упраздненіе мирового института путемъ передачи функцій его начальникамъ участка является лучшимъ средствомъ къ осуществленію дѣйствительной реформы мѣстнаго управленія. Прожектъ возсоединенія судебныхъ и

административныхъ функцій, по мнѣнію ст.-секр. Гюббенета, представляетъ *единственную свѣтлую точку* въ трудахъ коммиссіи по упорядоченію мѣстнаго управленія на благо населенія. Этимъ проектомъ устраняются два весьма важныхъ препятствія къ осуществленію мѣстной реформы,—недостатокъ средствъ и недостатокъ людей.

Сліяніе должности участковаго начальника съ недешево оплачиваемою должностью мирового судьи избавитъ правительство отъ необходимости требовать отъ крестьянскаго населенія новыхъ жертвъ изъ своихъ, тяжелымъ трудомъ добываемыхъ, скудныхъ средствъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, благодаря такому сліянію, откроется путь къ избранію на должность участковыхъ лучшихъ людей изъ ограниченнаго контингента лицъ, пригодныхъ для столь трудной должности. Если-же сохранить должность мировыхъ судей, то на должность участковыхъ, болѣе отвѣтственную и менѣе самостоятельную, не найдется соискателей изъ желательнаго круга лицъ.

Соединеніе судебной и административной власти устранитъ важнѣйшіе недостатки мѣстнаго управленія,—многочисленность органовъ, отсутствіе руководящей и надзирающей надъ крестьянскимъ самоуправленіемъ власти, беззащитность крестьянства отъ разныхъ эксплуататоровъ и хищниковъ, постоянныя пререканія отдѣльныхъ органовъ управленія и т. д. Въ рукахъ же новой объединенной власти были-бы сосредоточены всѣ важнѣйшія дѣла въ участкѣ, вслѣдствіе чего и *пререкаться было-бы не кому и не изъ-за чего*.

Опасаться со стороны участковыхъ начальниковъ, въ случаѣ соединенія судебной и административной власти, произвола нѣтъ основаній; если теперешнихъ судей никто не обвиняетъ въ произволѣ, то почему бы тѣ же судьи стали допускать произвольное превышеніе власти при возложеніи на нихъ нѣкоторыхъ административныхъ функцій.

Противопоставляемый проектируемой мѣрѣ принципъ раздѣленія властей является принципомъ *книжнымъ*,

„безплодной фантазіей“ составителей книгъ. Жизнь этого принципа не знаетъ, и крестьяне до сихъ поръ не могутъ съ нимъ сжиться. И въ настоящее время право экзекуціи и наложенія штрафовъ принадлежитъ волостнымъ старшинамъ и сельскимъ старостамъ. Въ свое время нѣкоторые изъ составителей судебныхъ уставовъ признавали полезнымъ соединить функціи мирового посредника и мирового судьи въ одномъ лицѣ; хотя это предположеніе не осуществилось, тѣмъ не менѣе самый принципъ нашелъ себѣ „ясное и твердое“ выраженіе въ прим. къ ст. 9 учр. суд. уст., которымъ на мирового судью возлагаются нѣкоторыя административныя обязанности. Въ виду вышеизложеннаго, нельзя утверждать, что проектируемая мѣра идетъ въ разрѣзъ съ основными началами судебныхъ уставовъ; напротивъ, она совпадаетъ съ мнѣніемъ нѣкоторыхъ лицъ, работавшихъ надъ ихъ составленіемъ и признаваемыхъ по справедливости гордостью Россіи.

Наконецъ, въ пользу соединенія судебной и административной власти говоритъ и то обстоятельство, что мысль о такомъ соединеніи неоднократно возникала въ средѣ различныхъ земствъ. Если же затѣмъ въ нѣкоторыхъ земствахъ эта мысль была отклонена, то только потому, что земства опасались встрѣтить непреодолимыя препятствія къ ея осуществленію со стороны Министерства Юстиціи.

Таковы аргументы, приведенные въ коммиссіи ст.-секр. Каханова въ пользу проекта соединенія судебной и административной власти въ рукахъ участковаго начальника [1]). Въ тѣсной связи съ этимъ проектомъ стоитъ другой—о введеніи *сословнаго ценза*, въ смыслѣ предоставленія преимущественнаго права для занятія должности участковаго лицамъ, принадлежащимъ къ мѣстному дворянству. Подобно должности бывшихъ ми-

[1]) *Журналъ* № 5, стр. 23—24; прил. 1. (заявленіе ст.-секр. А. Я. фонъ Гюббенета), стр. 62 и сл. *Журналъ* № 16. Приложеніе (докладъ особаго совѣщанія по вопросу о предоставленіи участковому судебной или админ.-карательной власти), стр. 7 и сл.

ровыхъ посредниковъ, являющейся прототипомъ для новой должности участковыхъ начальниковъ, и эта послѣдняя должность должна считаться *прерогативой* мѣстнаго дворянства; только въ случаѣ недостатка на мѣстахъ въ лицахъ дворянскаго сословія она можетъ быть замѣщаема лицами другихъ сословій,—при чемъ для послѣднихъ необходимо установленіе образовательнаго ценза, признаваемаго излишнимъ для дворянъ. Такимъ образомъ, по мнѣнію одного изъ членовъ коммиссіи (А. Д. Пазухина), должность участковыхъ должна замѣщаться либо изъ числа мѣстныхъ потомственныхъ дворянъ, имѣющихъ право голоса на дворянскихъ собраніяхъ, либо изъ числа личныхъ дворянъ, получившихъ среднее образованіе, либо изъ числа лицъ всѣхъ сословій съ высшимъ образовательнымъ цензомъ. Необходимость сословнаго ценза подтверждается, по мнѣнію его защитниковъ, соображеніями троякаго рода: во-первыхъ, дворянскому сословію, и только ему одному, присущи тѣ особенныя качества, которыя безусловно необходимы для управленія такимъ дѣломъ, какъ крестьянское; во-вторыхъ, введеніе сословнаго ценза способствовало бы возвышенію значенія дворянскаго сословія, и, наконецъ, въ третьихъ, при организаціи мѣстнаго управленія нельзя не принимать въ разсчетъ существующаго сословнаго строя въ Россіи [1]).

Таковы соображенія, высказанныя въ коммиссіи ст.-секр. Каханова, въ пользу организаціи низшей единицы управленія на началахъ, впослѣдствіи осуществленныхъ Положеніемъ о земскихъ участковыхъ начальникахъ.

Проектъ такой организаціи коммиссіей ст.-секр. Каханова былъ отвергнутъ. По мнѣнію коммиссіи, осуществленіе этого проекта не только нежелательно, но „едвали даже *возможно* въ настоящее время“... То, что казалось коммиссіи невозможнымъ въ 1885 г., оказалось вполнѣ возможнымъ четыре года спустя.

---

[1]) *Журналъ* № 5, стр. 49—50.

Самымъ рѣшительнымъ образомъ высказалась коммиссія противъ предоставленія участковому органу власти *преимущественно* надъ крестьянскимъ самоуправленіемъ. Главный недостатокъ мѣстнаго строя—въ отсутствіи исполнительной власти на мѣстахъ по дѣламъ общаго, какъ короннаго, такъ и земскаго управленія. Власть участковаго должна распространяться на всю территорію участка и на всѣхъ проживающихъ въ его предѣлахъ лицъ, къ какому бы сословію они ни принадлежали.

Возвращеніе къ эпохѣ 60-хъ годовъ, безспорно лучшей въ дѣятельности мировыхъ посредниковъ, невозможно. Значеніе первыхъ мировыхъ посредниковъ объясняется тѣми исключительными условіями, въ которыхъ имъ приходилось дѣйствовать. Съ установленіемъ поземельныхъ отношеній между крестьянами и помѣщиками, съ утвержденіемъ уставныхъ грамотъ, институтъ мировыхъ посредниковъ потерялъ свой raison d'être.

Совершенно невозможно помощниками участковаго органа оставить нынѣшнихъ волостныхъ старшинъ. Подчиненные такому надзирающему органу, какимъ, по проекту нѣкоторыхъ членовъ, является участковый начальникъ, волостные старшины окажутся совсѣмъ не исполнительными *органами* уѣзднаго управленія, а просто *исполнителями приказаній* участковаго, почти разсыльными, и въ результатѣ окажется, что правительство и земство попрежнему останутся безъ надлежащихъ исполнителей на мѣстахъ, а въ этомъ именно главная цѣль учрежденія участка.

Значительная величина участка, рекомендуемая изъ-за финансовыхъ соображеній нѣкоторыми членами коммиссіи, представляется безусловно нежелательной, такъ какъ только въ небольшомъ участкѣ, состоящемъ примѣрно изъ 3-хъ или 4-хъ волостей, участковый можетъ быть дѣйствительной рабочей силой, какъ близко стоящей къ населенію и потому имѣющей возможность хорошо изучить всѣ нужды и потребности этого населенія. Принимая во вниманіе, что, по проекту совѣщанія, съ введе-

ніемъ участковой организаціи нынѣшняя волость подлежитъ упраздненію, нельзя не придти къ тому заключенію, что созданіе участковаго управленія вовсе не вызоветъ увеличенія расходовъ, или, въ крайнемъ случаѣ, вызоветъ увеличеніе *весьма незначительное*, во всякомъ случаѣ, это обстоятельство не можетъ считаться препятствіемъ къ введенію новой организаціи, являющейся безусловно необходимой [1]).

Столь же рѣшительныя возраженія вызвала въ коммиссіи и другая мѣра, предложенная А. Д. Пазухинымъ,—а именно, установленіе для должности участковаго *сословнаго ценза*. Большинство коммиссіи справедливо указывало, что вопросы, касающіеся исключительно устройства мѣстнаго управленія, не могутъ получить сколько-нибудь удовлетворительнаго разрѣшенія на сословной почвѣ; созданіе исключительныхъ привилегій для дворянства въ дѣлѣ, затрогивающемъ интересы всѣхъ сословій, нисколько не будетъ способствовать успѣху этого дѣла и не послужитъ къ пользѣ самого дворянства. Должность участковаго не должна, вообще, имѣть ничего общаго съ должностью мировыхъ посредниковъ, и, слѣдовательно, въ примѣненіи къ ней сословный цензъ совершенно неумѣстенъ. Создавать особыя привилегіи для невѣжественныхъ дворянъ—значитъ способствовать пониженію образовательнаго уровня дворянства.

Всего болѣе горячія и продолжительныя пренія вызваны были въ коммиссіи вопросомъ о совмѣщеніи участковымъ судебныхъ и административныхъ функцій. Необходимо замѣтить, что въ пользу такого совмѣщенія высказались не только сравнительно немногочисленные въ коммиссіи сторонники „крестьянскаго участка“, но и нѣкоторые изъ членовъ, согласные во всемъ остальномъ съ проектомъ участковой организаціи, предложеннымъ совѣщаніемъ. Въ виду недостаточной доступности мировой юстиціи, а равно многочисленныхъ формальностей, ка-

[1]) *Журналъ* № 5, стр. 15—23.

кими обставлено судопроизводство въ мировыхъ установленіяхъ, означенные члены считали необходимымъ предоставленіе права юрисдикціи по маловажнымъ дѣламъ близкому къ тяжущимся административному органу, избираемому самимъ населеніемъ и потому пользующемуся его полнымъ довѣріемъ. Выборный характеръ такого органа, по ихъ мнѣнію, обезпечивалъ бы въ достаточной мѣрѣ его самостоятельность и независимость, необходимыя для судьи. Впослѣдствіи, когда точнѣе обрисовалась физіономія проектируемаго коммиссіей участковаго начальника,—и въ частности, выяснилось, что большинство коммиссіи противъ выборнаго его характера,—означенные члены не могли не признать совершенной невозможности предоставленія ему судебныхъ функцій. Въ подкоммиссіи, избранной для подробной разработки разсматриваемаго вопроса, одинъ изъ такихъ членовъ, сен. И. И. Шамшинъ, категорически заявилъ, что „при проектированной коммиссіею постановкѣ должности участковаго врученіе сему органу судебной власти могло бы оказаться возвращеніемъ къ прежнему полицейско-судебному разбирательству, съ тою, однако, разницей, что послѣднее представляло гарантіи коллегіальности разсмотрѣнія дѣлъ и письменности его производства [1]).

Большинство комиссіи (предсѣдатель и 21 членъ противъ 10 членовъ) высказались, однако, противъ совмѣщенія судебныхъ и административныхъ функцій *при какой бы то ни было* организаціи должности участковыхъ начальниковъ.

Не ограничиваясь указаніемъ на практическія неудобства такого совмѣщенія, комиссія на этотъ разъ остановилась подробно на выясненіи *принципіальной* его недопустимости.

Совмѣщеніе судебныхъ и административныхъ функцій невозможно потому, что судья въ своей дѣятельности долженъ руководствоваться принципомъ законосообразности; органы администраціи—соображеніями цѣлесообразности.

---

[1]) *Журналъ* № 16. Прилож., стр. 12.

Судья долженъ быть независимъ; независимость административнаго органа рождаетъ произволъ. Подчиненіе, въ порядкѣ отвѣтственности, судьи-администратора министерству внутреннихъ дѣлъ отразится чрезвычайно вредно на отправленіи правосудія; подчиненіе его судебнымъ мѣстамъ поведетъ къ невозможности вліянія на мѣстное управленіе со стороны управленія центральнаго.

Всякая дѣятельность требуетъ опредѣленныхъ навыковъ; одни навыки—у судьи, другіе—у администратора. Судья-администраторъ не будетъ ни администраторомъ, ни судьей.

Закономѣрность управленія требуетъ, чтобы каждый отвѣтствовалъ *только* за неисполненіе *законныхъ* требованій власти. Судья-администраторъ явился бы судьей закономѣрности собственныхъ своихъ распоряженій. Для обезпеченія населенія противъ произвола властей безспорно необходимо, чтобы взысканія за неисполненіе законныхъ требованій этихъ властей налагались не ими самими, а судомъ, стоящимъ внѣ всякой зависимости отъ органовъ администраціи, непосредственно заинтересованныхъ въ томъ или иномъ исходѣ дѣла.

Простота мѣстнаго управленія, достигаемая объединеніемъ судебной и административной власти, была бы куплена слишкомъ дорогою цѣной. Нельзя разсчитывать на то, что большинство лицъ, занимающихъ столь могущественное положеніе, будетъ пользоваться имъ въ предѣлахъ закона; въ результатѣ реформы оказался бы *такой произволъ на мѣстахъ, отъ котораго только и оставалось бы бѣжать изъ уѣзда и тѣмъ, кто въ немъ еще остается, не говоря о положеніи, въ которомъ могли бы оказаться крестьяне.*

Сомнительна и другая выгода, приводимая въ защиту разсматриваемаго проекта,—дешевизна управленія. Возложеніе на участковыхъ, кромѣ очень сложныхъ административныхъ обязанностей, не менѣе сложныхъ обязанностей судебныхъ повлечетъ за собой крайнее обремененіе ихъ дѣлами и вызоветъ необходимость значитель-

наго увеличенія числа участковъ, а, слѣдовательно, и числа не дешево оплачиваемыхъ судей-администраторовъ. Если же участковые будутъ обращать преимущественное вниманіе на отправленіе правосудія, то, не смотря на это, дѣйствительно необходимаго въ участкѣ органа управленія не будетъ создано вовсе. Ссылка на недостатокъ людей уже потому неубѣдительна, что и при осуществленіи реформы сумма дѣла останется все та же и потребуетъ все тѣхъ же силъ.

Соединеніе судебной и административной власти, по общему правилу, встрѣчается только у народовъ, стоящихъ на первыхъ ступеняхъ своего развитія. Что касается Англіи, то здѣсь возможность такого института, какъ мировые судьи, объясняется широкимъ развитіемъ самоуправленія и союзнаго строя. Дѣятельность собственно *правительства* въ Англіи не столь сложна и разнообразна, чтобъ требовать раздѣленія властей. Англійскій мировой судья, даже выполняя обязанности административнаго свойства, всегда, *по характеру своей должности,* остается судьей, ибо административныя функціи *по существу* выполняются органами самоуправленія и союзнымъ строемъ; мировой же судья только прпнуждаетъ, путемъ судебнаго преслѣдованія, къ исполненію закона. Впрочемъ, и въ самой Англіи начинаетъ сознаваться необходимость реорганизаціи мѣстнаго управленія, и дѣлаются попытки его устройства на континентальныхъ началахъ.

Принципъ раздѣленія властей не является *книжнымъ* принципомъ. Какъ выводъ изъ фактовъ дѣйствительной жизни, онъ подсказанъ многовѣковымъ опытомъ самой жизни. Принципъ этотъ и у насъ въ свое время былъ признанъ за коренное начало, положенное въ основу преобразованія судебной части; на немъ зиждутся судебные уставы Императора Александра II. Невозможно осуществленіе разсматриваемой реформы безъ коренной ломки этихъ уставовъ.

Таковы соображенія, въ виду которыхъ большинство комиссіи высказалось рѣшительнымъ образомъ противъ

проекта соединенія судебной и административной власти въ одномъ лицѣ [1]). Эти соображенія исчерпываютъ вопросъ: ихъ можно подробнѣе развить, но нельзя къ нимъ ничего добавить. Правильность тѣхъ основаній, которыя заставили комиссію отвергнуть проектъ „крестьянскаго участка", со всѣми свойственными ему аттрибутами, доказана, въ достаточной мѣрѣ, опытомъ истекающаго съ 1889 г. двадцатипятилѣтія...

Отвергнувъ разсмотрѣнные типы организаціи низшей единицы управленія — и мелкую земскую единицу, и спеціально-крестьянскій участокъ,—комиссія остановилась на обсужденіи предложенной совѣщаніемъ организаціи.

По основному вопросу, касающемуся назначенія и существа низшей единицы управленія, комиссія вполнѣ присоединилась къ мнѣнію совѣщанія. Участокъ,—прежняя волость совѣщанія—долженъ образовать территоріально-административное подраздѣленіе уѣзда по всѣмъ безъ исключенія дѣламъ общаго, какъ короннаго, такъ и земскаго, управленія. Стоящій во главѣ участка органъ,—волостель совѣщанія, участковый комиссіи — долженъ имѣть, прежде всего и главнымъ образомъ, значеніе органа исполнительнаго по обще-административнымъ дѣламъ правительственныхъ и земскихъ установленій, поставленнаго въ надлежащую подчиненность и къ уѣздному управленію, и къ власти губернской. Вмѣстѣ съ тѣмъ, на него должны быть возложены нѣкоторыя спеціальныя функціи по надзору за крестьянскимъ управленіемъ.

Въ двухъ весьма существенныхъ вопросахъ коммиссія разошлась, однако, съ совѣщаніемъ. Признавая участковаго административнымъ органомъ, іерархически зависимымъ отъ уѣзднаго и губернскаго начальства, большинство коммиссіи (предсѣдатель и 20 членовъ противъ 11 членовъ) вполнѣ послѣдовательно предпочли выборному способу замѣщенія этой должности способъ правительственнаго назначенія. Предоставленіе замѣщенія должности

---

[1]) *Журналъ* № 5, стр. 27—34; *Журналъ* № 16, стр. 9—11.

участковаго уѣздному земскому собранію, по мнѣнію большинства, сопряжено со значительными неудобствами; оно не соотвѣтствуетъ ни характеру власти, ни постановкѣ должности завѣдывающаго участкомъ [1]).

Другой вопросъ, по которому коммиссія разошлась съ совѣщаніемъ, касается предоставленія участковому административно-карательной власти, т. е. права наложенія „маловажныхъ“ взысканій за нарушеніе собственныхъ его распоряженій. Въ то время, какъ совѣщаніе, „въ виду неудобства предоставленія волостелю какой-либо общей для всѣхъ обывателей карательной власти“, признало соотвѣтственнымъ вооружить его лишь правомъ привлеченія виновныхъ къ отвѣтственности предъ подлежащимъ судомъ, коммиссія большинствомъ голосовъ (предсѣдатель и 14 членовъ противъ 5) нашла необходимымъ снабдить участковаго извѣстной карательной властью, „не касаясь вопроса о ея размѣрахъ и формѣ ея проявленія“.

Не подлежитъ сомнѣнію, что такое рѣшеніе коммиссіи явилось своего рода уступкой вліятельному въ ея средѣ мнѣнію о необходимости полнаго соединенія судебной и административной власти въ лицѣ участковаго. Не рѣшаясь идти такъ далеко, коммиссія сочла соотвѣтственнымъ предоставить участковому, какъ суррогатъ судебной, административно-карательную власть [2]).

Проектъ участковой организаціи, окончательно установленный коммиссіей, имѣетъ одно несомнѣнное преимущество по сравненію съ первоначальнымъ проектомъ совѣщанія. Это преимущество — опредѣленность и недвусмысленность постановки должности участковаго. Участковый — правительственный органъ, вѣдающій въ предѣлахъ участка обще-административныя функціи, на тѣхъ же основаніяхъ, на которыхъ становой приставъ въ предѣлахъ стана вѣдаетъ функціи полицейскія. Отъ *кажущейся*

[1]) *Журналъ* № 5, стр. 44 и сл. Любопытно замѣтить, что въ пользу системы назначенія въ коммиссіи высказались предсѣдатель и нѣкоторые изъ членовъ (напр., проф. И. Е. Андреевскій), стоявшіе въ совѣщаніи за выборное начало.

[2]) *Журналъ* № 5, стр. 36—40; *Журналъ* № 16, стр. 4 и сл.

самостоятельности, обезпечиваемой будто бы выборнымъ началомъ, отъ *мнимо-земскаго* характера участковаго органа не остается слѣда. Нѣтъ той фальсификаціи, той *поддѣлки подъ земство*, которая, несомнѣнно, присуща проекту совѣщанія. Тотъ результатъ, къ которому пришла комиссія, только подтверждаетъ безспорную до очевидности истину: *единственно-возможной* земской организаціей участка является мелкая земская единица,— самоуправляющаяся территоріальная единица, стоящая въ такомъ же отношеніи къ уѣздному земству, въ какомъ уѣздное стоитъ къ губернскому; всякая другая организація не можетъ быть чѣмъ либо инымъ, кромѣ административнаго участка правительственно-бюрократическаго типа.

Намъ остается еще остановиться на вопросѣ объ отношеніи проектированнаго комиссіей административнаго участка къ сословно-крестьянской волости.

Какъ извѣстно, совѣщаніе, отрицательно относившееся, вообще, къ сословному началу въ организаціи мѣстнаго управленія, упразднившее сословность сельскаго общества, пришло къ тому выводу, что съ организаціей обще-административной волости крестьянская волость, равнымъ образомъ, подлежитъ упраздненію.

И въ коммиссіи мнѣніе совѣщанія поддержано было значительнымъ числомъ членовъ (предсѣдатель и 14 членовъ), видѣвшихъ въ упраздненіи крестьянской волости conditio sine qua non правильнаго устройства мѣстнаго управленія. По мнѣнію одного изъ членовъ (И. И. Шамшина), изъ всѣхъ мѣстныхъ установленій наиболѣе требуютъ немедленнаго, безотлагательнаго переустройства крестьянскія волости, при чемъ въ отношеніи къ нимъ мыслима одна только мѣра—совершенное ихъ упраздненіе. Съ такого упраздненія слѣдуетъ начать,—и только затѣмъ уже можно думать о лучшемъ устройствѣ управленія въ мѣстахъ. Считая доказаннымъ, во 1-хъ, что современная волость утратила значеніе сословно-крестьянскаго управленія, во 2-хъ, что она является крайне не-

совершеннымъ исполнительнымъ органомъ по дѣламъ общаго управленія, означенные члены полагали, что съ устройствомъ участковаго органа спеціально для дѣлъ общаго управленія дальнѣйшее существованіе крестьянской волости теряетъ всякій смыслъ.

Упраздненіе волости, по ихъ мнѣнію, тѣмъ болѣе необходимо, что въ противномъ случаѣ участковый будетъ отдѣленъ отъ населенія посредствующей волостной инстанціей и обратится въ органъ скорѣе наблюдательный, чѣмъ исполнительный.

Наконецъ, упраздненія крестьянской волости требуютъ и соображенія финансоваго свойства. Расходуемыя нынѣ на содержаніе волостного управленія суммы вполнѣ достаточны на покрытіе расходовъ по участковому управленію. Если же съ созданіемъ участковъ сохранить и волости, то содержаніе мѣстнаго управленія окажется совершенно непосильнымъ для населенія [1].

Несмотря на приведенные аргументы, большинство комиссіи — 20 членовъ [2] — высказалось въ пользу сохраненія нынѣшней крестьянской волости. Единственная уступка, которую они сочли возможнымъ сдѣлать „реформаторамъ", заключается въ упраздненіи—и безъ того de facto не существующихъ—волостныхъ правленій. Тѣ самые члены, которые считали для населенія совершенно непосильнымъ содержаніе мелкой земской единицы, не задумались возложить на него гораздо болѣе тягостное содержаніе и волостного, и участковаго управленія. Лучшее доказательство того, что въ аргументаціи, направленной противъ земской волости, финансовыя соображенія играютъ роль предлога, маскирующаго соображенія совершенно иного рода.

Весьма характеренъ единственно-существенный аргументъ защитниковъ крестьянской волости. Участковый начальникъ не можетъ справиться съ порученнымъ ему

---

[1]) *Журналъ* № 5, стр. 56—60.

[2]) Къ 19 членамъ, поименованнымъ на стр. 53 *Журнала* № 5, долженъ быть присоединенъ С. А. Ольхинъ (стр. 61 тамъ же).

дѣломъ общаго управленія. Упразднить волость значитъ лишиться и того управленія, которое имѣется теперь въ видѣ волостныхъ органовъ, *не создавъ при этомъ никакой власти, дѣйствительно могущей ихъ замѣнить* [1]).

Но, въ такомъ случаѣ, какой, вообще, имѣетъ смыслъ созданіе новой участковой единицы, требующей отъ населенія, во всякомъ случаѣ, новыхъ матеріальныхъ жертвъ? Сохраненіе крестьянской волости—testimonium paupertatis участковой реформы. Комиссія не могла, очевидно, отдѣлаться отъ смутнаго сознанія безплодности проектируемой ею мѣры. Только самоуправляющаяся всесословная волость, постановленная въ непосредственную связь съ земствомъ, можетъ явиться, *на смѣну крестьянской волости*, дѣйствительнымъ, жизнеспособнымъ органомъ активнаго управленія на мѣстахъ.

Проектъ участковой реформы Кахановской комиссіи не былъ осуществленъ; это не значитъ, конечно, что попытки къ его осуществленію не могутъ быть повторены.

Собственно говоря, всякая „половинчатая“ реформа института земскихъ начальниковъ — вродѣ освобожденія ихъ отъ судебныхъ функцій, ограниченія ихъ правъ въ области крестьянскаго управленія и т. под. — явилась бы не чѣмъ инымъ, какъ возвращеніемъ къ первоначальной „Кахановской“ идеѣ административнаго участка.

Мысль о возможности возвращенія къ этой идеѣ лежитъ въ основѣ встрѣчающейся нынѣ въ земской средѣ оппозиціи противъ все болѣе и болѣе ростущаго движенія въ пользу мелкой земской единицы. Необходимость такой единицы не отрицается никѣмъ; но многіе боятся, что, созданная въ настоящее время, она будетъ въ такомъ же смыслѣ „земской“, въ какомъ „земскимъ“ является земскій начальникъ.

Нельзя, конечно, отрицать, что нѣкоторыя основанія такая оппозиція имѣетъ. Намъ кажется, однако, что она

---

[1]) *Журналъ* № 5, стр. 53—55.

напрасно направлена по адресу тѣхъ, кто требуетъ настоящей, а не фальсифицированной земской единицы. Долженъ ли врачъ отказываться отъ лѣченія больного только потому, что аптекарь прописанное лѣкарство можетъ подмѣнить какимъ-нибудь вреднымъ суррогатомъ?

Не подлежитъ сомнѣнію, что созданіе административнаго участка нанесло-бы тяжелый ударъ—и безъ того распатаннному послѣдними реформами—земскому началу. Не можетъ одно и то же дѣло осуществляться въ высшихъ единицахъ органами самоуправленія, въ низшей—бюрократическимъ органомъ. Никакое взаимодѣйствіе не мыслимо между выборнымъ органомъ, который руководствуется указанія своихъ избирателей, и бюрократическимъ, который руководствуется предписаніями своего начальства. О контролѣ уѣзднаго земства надъ участковымъ управленіемъ не можетъ быть и рѣчи. Самое существованіе уѣзднаго и губернскаго земствъ теряетъ смыслъ, разъ въ участкѣ „лучше и цѣлесообразнѣй“, *по губернаторскимъ указаніямъ*, управляетъ административный органъ. И въ настоящее время земство оторвано отъ земли, но пока оно отдѣляется отъ нея, такъ сказать, *пустымъ мѣстомъ*; съ осуществленіемъ участковой реформы между земствомъ и землей выросла бы непроницаемая перегородка административнаго участка. И если въ настоящее время лишенное исполнительныхъ органовъ на мѣстахъ земство нерѣдко оказывается въ лучшихъ своихъ начинаніяхъ безсильнымъ, — оно будетъ вдвойнѣ безсильнымъ, когда исполненіе его мѣропріятій сосредоточится въ рукахъ управляющаго самостоятельно и независимо отъ земства, сильнаго „бюрократическимъ превосходствомъ“ участковаго органа... Оторванный отъ материка, окруженный со всѣхъ сторонъ бюрократическимъ моремъ, цвѣтущій островокъ земства неизбѣжно раньше или позже исчезнетъ подъ его мутной волной.

Съ созданіемъ административнаго участка настанетъ время серьезно подумать объ упраздненіи земства.

IV.

Въ исторіи нашей внутренней политики комиссія ст.-секр. Каханова представляется во многихъ отношеніяхъ знаменательнымъ моментомъ.

Эта комиссія является ареной, на которой впервые открыто и рѣшительно вступаютъ другъ съ другомъ въ борьбу представители двухъ противоположныхъ, взаимно исключающихъ другъ друга направленій,—эпигоны шестидесятыхъ годовъ съ застрѣльщиками „новаго курса".

И реакціонныя, и прогрессивныя начинанія Кахановской комиссіи—одинаково поучительны: въ первыхъ—корень того, что есть; во вторыхъ—зародышъ того, что будетъ. Въ частности, весьма поучительны и первоначальныя предположенія совѣщанія, и окончательныя—комиссіи по вопросу о сельской и волостной реформѣ.

Ближайшее ознакомленіе съ трудами Кахановской комиссіи по этому вопросу приводитъ насъ къ слѣдующимъ заключеніямъ:

1. Сельское общество, подобно городу, должно быть признано самоуправляющимся *населеннымъ центромъ*,—сельскою коммуной, управленіе которой лишь постольку отличается отъ управленія городской коммуны, поскольку это необходимо въ виду простоты и бѣдности сельскаго быта.

2. Отсюда — выводы: a) завѣдываніе поземельными отношеніями крестьянъ должно быть отдѣлено отъ завѣдыванія мѣстными „пользами и нуждами" сельскаго общества; b) сельское общество должно быть организовано на безсословномъ началѣ; c) территорія сельскаго общества, какъ населеннаго центра, должна быть ограничена чертою селенія, какъ предѣломъ совмѣстнаго жительства его обывателей.

3. Крестьянская волость подлежитъ упраздненію.

4. Необходимо созданіе низшей единицы управленія, болѣе тѣсной и близкой къ селу, чѣмъ уѣздъ.

5. Низшая единица управленія *территоріально* можетъ быть пріурочена къ нынѣшнимъ волостямъ; въ виду незначительности размѣра послѣднихъ, быть можетъ, окажется необходимымъ соединеніе нѣсколькихъ (2-хъ или 3-хъ) волостей въ одну единицу.

6. Организація низшей единицы управленія должна быть *вполнѣ аналогичной* организаціи уѣзднаго и губернскаго управленія. Отсюда выводъ: завѣдываніе дѣлами благоустройства и благосостоянія („мѣстными пользами и нуждами“) въ низшей единицѣ не можетъ быть предоставлено ни приходской организаціи, ни организаціи чисто-правительственной, или смѣшаннаго типа, правительственно-земской.

7. Дѣла благоустройства и благосостоянія *въ такой же мѣрѣ* должны вѣдаться мѣстными людьми въ низшей единицѣ, какъ и въ единицѣ уѣздной и губернской. Мелкая земская единица, — т. е. самоуправляющійся территоріальный союзъ, стоящій въ прямой и непосредственной связи съ уѣзднымъ и губернскимъ земствомъ,— является *единственно правильной* организаціей низшей единицы управленія.

Генезисъ института земскихъ начальниковъ.

I.

Какъ извѣстно, вопросъ объ учрежденіи земскихъ начальниковъ впервые поставленъ былъ на законодательную очередь въ комиссіи ст. секр. Каханова.

Доказывая необходимость совмѣщенія въ рукахъ участковыхъ начальниковъ судебной и административной власти, меньшинство комиссіи, между прочимъ, категорично утверждало, что мысль о такомъ совмѣщеніи неоднократно возникала въ средѣ различныхъ земствъ и что, если тѣмъ не менѣе, въ нѣкоторыхъ земствахъ она была отклонена, то произошло это отнюдь не потому, чтобы земства не желали означенной мѣры, а только потому, что они опасались встрѣтить, при осуществленіи такого предположенія, непреодолимыя препятствія со стороны министерства юстиціи [1]). Въ своемъ заявленіи по вопросу о соединеніи въ лицѣ завѣдующаго участкомъ судебной и административной властей членъ комиссіи, А. Я. фонъ Гюббенетъ писалъ:

— „Упраздненіемъ должности мироваго судьи найденъ будетъ счастливый исходъ для улучшенія мѣстнаго управленія, не обременяющій притомъ населенія новыми налогами. Этотъ исходъ мнѣ представляется настолько удачнымъ, что я считаю себя обязаннымъ выразить здѣсь искреннюю мою благодарность тѣмъ прибывшимъ въ комиссію съ новѣйшимъ опытомъ изъ мѣстной жизни лицамъ, которые помогли найти этотъ выходъ изъ разнообразія весьма противорѣчивыхъ и неясныхъ отзывовъ о нуждахъ и потребностяхъ населенія. Въ этомъ исходѣ, за невыработкою вообще руководящихъ для нашихъ занятій началъ, я усматриваю пока единственную свѣтлую точку

[1]) *Журналъ* комиссіи № 5 стр. 26.

въ дѣлѣ упорядоченія мѣстнаго управленія для блага населенія“ [1]).

Изъ приведенныхъ цитатъ можно, казалось бы, заключить, что институтъ земскихъ начальниковъ—земскаго происхожденія, что онъ выросъ въ земской средѣ, созданъ людьми жизненнаго опыта, а не кабинетной мысли.

Такъ-ли это?

II.

Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что въ Каханов-скую комиссію проектъ учрежденія земскихъ начальниковъ, дѣйствительно, прибылъ изъ провинціи; можно сказать даже точнѣе,—изъ Симбирской губерніи.

Въ концѣ 1880 г. мѣстныя установленія, и въ томъ числѣ земскія собранія, призваны были циркуляромъ министерства внутреннихъ дѣлъ къ обсужденію „возникшихъ по разнымъ губерніямъ вопросовъ и предположеній объ измѣненіи нѣкоторыхъ постановленій положенія 27 іюня 1874 г.“, касающихся устройства мѣстныхъ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ.

Для предварительнаго обсужденія возбужденнаго министерствомъ вопроса, въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, въ томъ числѣ и въ Симбирской, образованы были особыя комиссіи изъ представителей отъ уѣздныхъ земствъ. Составленный комиссіей уполномоченныхъ отъ уѣздныхъ земствъ при Симбирской губ. земской управѣ проектъ *земской волости* и является тѣмъ эмбріономъ, изъ котораго впослѣдствіи путемъ, такъ сказать, органической эволюціи возникъ институтъ участковыхъ земскихъ начальниковъ.

Преемственная связь, существующая между проектомъ меньшинства комиссіи ст. секр. Каханова и проектомъ Симбирской комиссіи можетъ быть доказана самымъ безспорнымъ и безусловнымъ образомъ,—тѣмъ болѣе, что связующимъ звеномъ между той и другой комиссіей

---

[1]) *Журналъ* Комиссіи № 5 стр. 66.

является одно и тоже лицо, — лицо, съ именемъ котораго тѣсно и неразрывно связана реформа 1889 г. Мы имѣемъ, конечно, въ виду Александра Дмитріевича Пазухина,— дѣятеля, сыгравшаго, вообще, весьма и весьма замѣтную роль въ исторіи нашей внутренней политики 80-хъ годовъ.

Въ качествѣ Алатырскаго уѣзднаго предводителя дворянства А. Д. Пазухинъ является душой и вдохновителемъ Симбирской комиссіи. Изъ протоколовъ этой комиссіи [1]) видно, что проектъ организаціи волостнаго управленія, ею предложенный, принадлежитъ А. Д. Пазухину. По мысли послѣдняго, главное начальство надъ земскою волостью должно быть ввѣрено „земскому судьѣ“, соединяющему въ своихъ рукахъ функціи мировыхъ посредниковъ, по надзору надъ крестьянскимъ самоуправленіемъ и функціи мировыхъ судей, по отправленію правосудія.

Впослѣдствіи приглашенный въ комиссію ст. секр. Каханова А. Д. Пазухинъ сразу занялъ въ ней выдающееся мѣсто. Какъ лидеръ реакціоннаго меньшинства, онъ,—болѣе, чѣмъ кто-бы то ни было—способствовалъ относительной популярности земско-начальнической идеи въ ея средѣ. — Вліяніе его на меньшинство комиссіи чувствуется на каждомъ шагу. Достаточно сравнить аргументацію этого меньшинства по вопросу о соединеніи судебной и административной власти въ рукахъ участковаго начальника съ аргументаціей по тому же вопросу Симбирской комиссіи, чтобы безъ малѣйшаго колебанія признать „вдохновителемъ“ того и другого проекта одно и то же лицо. Симбирскій проектъ несомнѣнно является прототипомъ „проекта десяти“ Кахановской комиссіи [2]).

Сущность Симбирскаго проекта заключается въ слѣдующемъ.

---

[1]) См. *Матеріалы* по преобразованію мѣстнаго управленія въ губерніяхъ, доставленные губернаторами, земствомъ и присутствіями по крест. дѣламъ. СПБ. 1883. т II стр. 183.

[2]) Срав. *Журналъ* комиссіи № 5 стр. 26 и сл.; *Матеріалы* т. II стр. 119 и сл.; срав. также докладъ Алатырской земской управы Симб. губ. въ *Матеріалахъ* т. III стр. 1 и сл.

Въ рукахъ начальника волости, называемаго *земскимъ судьей*, соединяется административная и судебная власть. На него возлагается: 1) отвѣтственность за общій порядокъ и спокойствіе въ волости; 2) отправленіе правосудія въ предѣлахъ, предоставленныхъ нынѣшнимъ мировымъ судьямъ; 3) завѣдываніе нѣкоторыми земско-хозяйственными дѣлами; 4) наблюденіе за поступленіемъ земскихъ и городскихъ сборовъ. Границы волостей должны быть расширены до размѣра двухъ, или трехъ, или даже четырехъ нынѣшнихъ волостей. Будущей единицѣ управленія надлежитъ дать названіе *земской волости* [1]).

Сосредоточивая въ рукахъ земскаго судьи судебную

---

[1]) Воззрѣнія А. Д. Пазухина на предстоящую реформу уясняются точнѣе изъ протоколовъ комиссіи уполномоченныхъ при симбирской губ. земской управѣ. По его мнѣнію, земскимъ судьямъ должна быть дана власть бывшихъ мировыхъ посредниковъ и нынѣшнихъ мировыхъ судей. Помощниками судьи являются волостные старшины, избираемые сходомъ по 2 на каждую волость и дѣйствующіе подъ непосредственнымъ руководствомъ судьи. Одинъ изъ старшинъ предсѣдательствуетъ въ волостномъ судѣ; за волостнымъ судомъ должно быть оставлено право наложенія на крестьянъ тѣлесныхъ наказаній. По мнѣнію А. Д. Пазухина, крестьяне вовсе не относятся къ этому наказанію съ такимъ чувствомъ протеста. Возраженія противъ тѣлесныхъ наказаній, конечно, имѣютъ за себя многое съ нравственной стороны, но едва ли здѣсь умѣстны (!?). По отношенію къ проступкамъ противъ правъ семейныхъ, напр., къ оскорбленію родителей дѣтьми, въ виду общаго упадка нравственности и ослабленія семейнаго начала, тѣлесныя наказанія должны быть сохранены. Нельзя отнять у отца права наказать своего непокорнаго сына, а потому нельзя отнять этого права и у суда, къ которому прибѣгаетъ отецъ,—тѣмъ болѣе, что крестьянскій судъ основанъ на патріархально-общинныхъ началахъ. Для лицъ развратнаго поведенія, пропойцъ и т. д. тѣлесное наказаніе единственно дѣйствительно. (*Матеріалы* т. II стр. 134—143). Въ докладѣ Алатырской земской управы, составленномъ подъ несомнѣннымъ и непосредственнымъ вліяніемъ А. Д. Пазухина, земскій судья называется „будущимъ опекуномъ крестьянскаго управленія“. Земскій судья долженъ быть, по мысли доклада, властью, близко стоящей къ народу, находящейся къ нему въ непосредственныхъ и простыхъ отношеніяхъ, нестѣсненной въ своихъ дѣйствіяхъ формализмомъ, имѣющей право быстро прекращать злоупотребленія и пользующейся со стороны крестьянъ полнымъ довѣріемъ.—Земскій судья долженъ быть мировымъ посредникомъ первыхъ годовъ крестьянской реформы,- эпохи, предшествовавшей введенію въ дѣйствіе земской и судебной реформъ... (*Матеріалы* т. III, стр. 2 и 4).

и административную власть, Симбирская комиссія считаетъ необходимымъ обезпечить, съ одной стороны, полную независимость земскихъ судей отъ административныхъ вліяній, а съ другой,—строгую ихъ отвѣтственность за уклоненія отъ закона и злоупотребленія властью.

Вообще, слѣдуетъ, замѣтить, что Симбирскій проектъ—независимо отъ исторической роли, которую онъ сыгралъ—представляется весьма любопытнымъ и поучительнымъ еще и потому, что на немъ явно сохранились слѣды нѣкогда весьма распространенной у насъ *англоманіи*,—и въ частности, того увлеченія англійскимъ институтомъ мирового судьи, которымъ въ свое время почти поголовно переболѣли консервативные политики изъ помѣстныхъ дворянъ.

Имѣя въ виду необходимость независимаго положенія земскаго судьи, Симбирская комиссія проектируетъ, прежде всего, выборный характеръ земско-судебной службы. Земскіе судьи должны быть избираемы уѣздными земскими собраніями изъ мѣстныхъ жителей, удовлетворяющихъ тѣмъ же условіямъ, какія требуются для нынѣшнихъ мировыхъ судей, съ тѣми, однако, измѣненіями, которыя вызываются настоятельной практической необходимостью. Утвержденіе земскихъ судей должно производиться въ порядкѣ, установленномъ нынѣ для уѣздныхъ предводителей дворянства и для предсѣдателей земскихъ управъ. Только въ случаѣ совершенной невозможности замѣщенія должности судьи по выборамъ, допускается назначеніе судьи губернаторомъ,—однако, не иначе, какъ по соглашенію съ уѣзднымъ предводителемъ дворянства и предсѣдателемъ уѣздной земской управы. И, наконецъ,—что всего любопытнѣе—земскіе судьи, по мнѣнію комиссіи, не должны состоять ни по одному изъ министерствъ; никакого класса, ни мундира ихъ должности не присвоивается, но въ правахъ служебныхъ и въ порядкѣ взысканій по службѣ земскіе судьи должны состоять въ равной степени съ уѣздными предводителями дворянства.

Что касается отвѣтственности земскихъ судей, то, по

мнѣнію комиссіи, необходимо установить общимъ правиломъ, что дѣла о неправильныхъ ихъ дѣйствіяхъ могутъ начинаться какъ по жалобамъ частныхъ лицъ, такъ и по сообщеніямъ губернаторовъ, правительственныхъ и общественныхъ учрежденій.—Разсмотрѣніе этихъ дѣлъ, по существу, должно быть возложено на Правительствующій Сенатъ [1]).

Процессъ превращенія земскаго судьи Симбирской комиссіи въ участковаго начальника комиссіи ст.-секр. Каханова можно въ настоящее время считать вполнѣ и окончательно выясненнымъ [2]).

Отвергнувъ проектъ совмѣщенія судебныхъ и административныхъ функцій въ рукахъ участковаго органа, большинство Кахановской комиссіи, вмѣстѣ съ тѣмъ, не призна́ло возможнымъ допустить замѣщеніе должности участковаго уѣзднымъ земскимъ собраніемъ. «Гораздо цѣлесообразнѣй», по мнѣнію большинства, предоставить *назначеніе* участковаго правительственнымъ органамъ, съ тѣмъ, чтобы утвержденіе въ должности производилось губернскою властью по представленію власти уѣздной [3]). Такимъ образомъ, по мысли Кахановской комиссіи, участковый начальникъ является строго-бюрократическимъ органомъ исключительно-административнаго характера.

Дальнѣйшее превращеніе участковаго начальника Кахановской комиссіи въ земскаго начальника Положенія 1889 г. произошло, опять-таки, вполнѣ естественнымъ образомъ. Не подлежитъ сомнѣнію, что Положеніе 1889 г. стоитъ на точкѣ зрѣнія меньшинства Кахановской комиссіи; но, вмѣстѣ съ тѣмъ, въ проектъ этого меньшинства оно вноситъ небольшую поправку, предложенную

---

[1]) *Матеріалы* т. II, стр. 129 и слѣд.

[2]) См. выше ст. „Сельское общество и волость въ трудахъ комиссій ст.-секр. Каханова".

[3]) *Журналъ* Кахановской комиссіи № 5, стр. 44 и сл. Изъ десяти членовъ комиссіи, высказавшихся за совмѣщеніе участковымъ судебной и административной власти, за выборный характеръ должности участковаго высказались только 6 членовъ: Ѳ. М. Маркусъ, А. Я. фонъ-Гюббенетъ, А. Н. Кислинскій, кн. А. Д. Оболенскій, С.С. Бехтѣевъ и А. Д. Пазухинъ.

большинствомъ. Согласно проекту меньшинства, должность земскаго начальника имѣетъ сословный характеръ; въ рукахъ его сосредоточивается и судебная и административная власть; но въ то же время, согласно мнѣнію большинства, земскій начальникъ не избирается земствомъ, а назначается правительствомъ. Исчезаетъ послѣдняя тѣнь „англійской самостоятельности“ земскаго судьи, и земскій начальникъ, какъ это и слѣдовало ожидать, превращается въ вѣдомственнаго чиновника министерства внутреннихъ дѣлъ.

И это послѣднее превращеніе имѣетъ опять-таки характеръ органически-непрерывной эволюціи. Соединительнымъ звеномъ между участковымъ начальникомъ меньшинства Кахановской комиссіи и земскимъ начальникомъ Положенія 1889 г. является тотъ же А. Д. Пазухинъ. Назначенный, по закрытіи Кахановской комиссіи, правителемъ канцеляріи министерства внутреннихъ дѣлъ, онъ до конца своей жизни (1891 г.) являлся правой рукою гр. А. Д. Толстаго во всѣхъ его преобразовательныхъ начинаніяхъ. Въ частности, Положеніе о земскихъ участк. начальникахъ является, по преимуществу, дѣломъ его рукъ. Какъ извѣстно, въ послѣдней инстанціи, вопросъ о совмѣщеніи судебной и административной власти въ вѣдѣніи земскаго начальника рѣшенъ былъ Высочайшей отмѣткой на меморіи Государственнаго Совѣта. Отмѣтка эта, однака, менѣе всего случайна; она подготовлялась — естественно и необходимо — продолжительной исторической эволюціей разсматриваемаго института.

Моменты этой эволюціи намъ извѣстны: проектъ Симбирской „общей комиссіи“, проектъ меньшинства комиссіи ст.-секр. Каханова, и, наконецъ, министерскій проектъ Положенія объ участковыхъ земскихъ начальникахъ.

Въ виду вышеизложеннаго, слѣдуетъ, казалось-бы признать, *мѣстное* происхожденіе Положенія 1889 г.

Можно ли, однако, назвать это происхожденіе „земскимъ?“.

III.

Идея совмѣщенія судебной и административной власти начальникомъ низшей административной единицы (волости, участка, округа и т. под.) возникла въ 80-хъ годахъ при обсужденіи земствами вопроса о крестьянской реформѣ, не въ одной только Симбирской губ. И если Положеніе 89 г. стоитъ въ непосредственной преемственной связи, именно, съ Симбирскимъ проектомъ, то, несомнѣнно, и другіе аналогичные проекты сыграли извѣстную роль въ исторіи разсматриваемой реформы. Самая мысль—между прочимъ, категорично, высказанная въ комиссіи ст.-секр. Каханова—о земскомъ происхожденіи земско-начальнической идеи объясняется исключительно тѣмъ, что эта идея, дѣйствительно, первоначально возникла въ средѣ нѣкоторыхъ, весьма и весьма впрочемъ немногочисленныхъ, земствъ.

Такъ, прежде всего, весьма аналогиченъ, въ своихъ основныхъ чертахъ, Симбирскому проекту, проектъ Д. Ѳ. Самарина, внесенный имъ въ Московскую губернскую комиссію и затѣмъ сообщенный послѣдней на обсужденіяхъ уѣздныхъ земскихъ собраній [1]).

По проекту Д. Ѳ. Самарина, во главѣ волости долженъ быть поставленъ волостной мировой судья, совмѣщающій въ себѣ судебную и административную власть. Земская волость имѣетъ значеніе исключительно административное. Никакихъ собраній мѣстныхъ жителей въ ней происходить не должно; ни права выборовъ, ни права самообложенія она не имѣетъ. Нынѣшняя сословно-крестьянская волость подлежитъ упраздненію.

Необходимо замѣтить, что проектъ Московской комиссіи существенно отличенъ отъ Симбирскаго проекта въ одномъ отношеніи: волостной мировой судья этого проекта вовсе не имѣетъ значенія органа надзора и, попеченія надъ сословно-крестьянскимъ самоуправленіемъ; функціи бывшихъ мировыхъ посредниковъ, во всякомъ

[1]) О проектѣ Д. Ѳ. Самарина см. у *В. Ю. Скалона*, Земскіе взгляды на реформу мѣстнаго управленія; стр. 112 и сл.

случаѣ, ему не принадлежатъ. Тѣмъ самымъ Московскій проектъ существенно отличается — не въ отдѣльныхъ частностяхъ, а въ своей основной тенденціи — отъ Положенія о земскихъ участковыхъ начальникахъ 1889 г.

Кромѣ Московскаго и Симбирскаго проектовъ,—другихъ, въ томъ-же родѣ, въ огромномъ количествѣ земскихъ матеріаловъ по вопросу о крестьянской реформѣ мы не находимъ.

Встрѣчаются, впрочемъ, отдѣльныя *резолюціи*, предлагающія — весьма нерѣшительно и съ серьезными оговорками — совмѣщеніе судебной и административной власти.

Такъ *Нижегородское* губ. земское собраніе, послѣ долгихъ преній, приходитъ къ слѣдующему заключенію: принимая во вниманіе наличность контингента умственныхъ и нравственныхъ силъ и видя всѣ неудобства соединенія въ одномъ лицѣ власти административной и судебной, собраніе полагаетъ, однако, необходимымъ, по неволѣ, высказаться предъ правительствомъ, при нашей бѣдности въ людяхъ, за совмѣщеніе въ лицѣ мироваго судьи власти и судебной и административной [1]).

Еще менѣе категорична *Бобровская* земская управа, Воронежской губ. Сліяніе мироваго судьи съ лицомъ, управляющимъ въ участковой управѣ, по мнѣнію Бобровской управы, нежелательно и *допускается только въ крайнемъ случаѣ* [2]).

Наконецъ, въ такомъ же смыслѣ высказывается *Городищское* уѣздное земское собраніе (Пензенской губ.). Непремѣнный членъ уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія долженъ быть замѣненъ, по его мнѣнію, мировымъ судьей, съ возложеніемъ на него обязанностей, лежащихъ нынѣ на непремѣнныхъ членахъ, а также надзора за хлѣбными запасными магазинами и съ присвое-

---

[1]) *Матеріалы* т. III стр. 319.
[2]) *Матеріалы* т. III стр. 175.

ніемъ ему тѣхъ правъ,коими пользовались прежде мировые посредники [1]).

Кромѣ вышеприведенныхъ резолюцій можно указать еще развѣ на нѣсколько заявленій аналогичнаго содержанія, исходящихъ отъ отдѣльныхъ членовъ и не встрѣтившихъ сочувствія со стороны собраній.

Таково, напримѣръ, мнѣніе члена комиссіи тверского губ. земства С. Д. Квашнина-Самарина. «Оставаясь теоретическимъ противникомъ соединенія въ одномъ лицѣ судебной и административной власти», Квашнинъ-Самаринъ полагалъ, однако, необходимымъ возложить наблюденіе надъ крестьянскимъ общественнымъ управленіемъ на мировыхъ судей, какъ попечителей волостей. Мировой судья долженъ быть не начальникомъ, но попечителемъ; онъ долженъ имѣть право присутствовать на сходахъ, ревизовать общественную кассу и обозрѣвать дѣлопроизводство. Жалобы на дѣйствія сходовъ и должностныхъ лицъ должны приноситься мировому судьѣ, но право налагать на виновныхъ административныя взысканія ему не можетъ быть предоставлено. Возлагая на мировыхъ судей извѣстныя административныя обязанности, слѣдуетъ тѣмъ не менѣе стараться отграничить ихъ, насколько возможно, отъ обязанностей чисто судейскихъ; между тѣмъ наложеніе административныхъ взысканій своею властью, напротивъ, содѣйствовало-бы полному ихъ смѣшенію. Совершенно достаточно, если суды, разслѣдовавъ дѣло, представятъ его съ своимъ заключеніемъ центральному административному учрежденію уѣзда [2]).

Аналогичное предложеніе—впрочемъ, безъ оговорки относительно права наложенія административныхъ взысканій,—мы находимъ въ запискѣ предсѣдателя Острогожской земской управы, Воронежской губ. [3]) и въ пись-

---

[1]) *Матеріалы* т. III стр. 325.

[2]) *Матеріалы* т. II стр. 369 и сл.; см., въ особенности, стр. 379 и сл.

[3]) Тамъ-же т. II стр. 480 и сл.

менномъ заявленіи Колюбакина, гласнаго Бобровскаго земскаго собранія, той же губерніи [1]).

Вотъ и все. Въ огромной массѣ земскихъ отзывовъ,— въ обширной земской литературѣ, созданной циркуляромъ 1880 г., отдѣльныя мнѣнія въ пользу соединенія попечительной надъ крестьянами власти съ властью судебной составляютъ болѣе чѣмъ незначительную величину [2]). Защитники земско-начальнической идеи—rari nantes in gurgite vasto!

Любопытно, однако, выяснить, какъ отнеслись къ этимъ отдѣльнымъ мнѣніямъ, тѣ земскія собранія, и въ частности губернскія земскія собранія, которымъ пришлось ex officio высказаться по ихъ поводу.

Въ этомъ отношеніи наиболѣе, конечно, поучительна судьба Симбирскаго проекта.

Въ самой „комиссіи уполномоченныхъ“ проектъ вліянія судебной и административной власти, несмотря на настойчивую его поддержку предсѣдателемъ комиссіи Н. Д, Пазухинымъ, прошелъ далеко не единогласно. Въ своемъ особомъ мнѣніи А. Н. Федоровъ, П. А. Пантусовъ и Ф. М. Михайловъ категорично заявляютъ, что „къ суду нельзя примѣшивать администрацію, и наоборотъ, не парализуя дѣйствій суда или администраціи и не нарушая ихъ независимости. На этомъ принципѣ зиждется вся наша судебная реформа. Предлагаемая комбинація поведетъ къ нежелательному разультату: къ усиленію власти не на пользу ей подчиненныхъ [3]).

Далѣе, изъ уѣздныхъ земствъ Симбирской губерніи, на разсмотрѣніе которыхъ комиссія представила выработанный большинствомъ ея членовъ проектъ учрежденія земскаго судьи, только одно Алатырское уѣздное собраніе [4])

---

[1]) Тамъ-же т. III стр. 303 и сл.

[2]) Земскіе отзывы, вошедшіе въ *Матеріалы* Кахановской комиссіи, занимаютъ три огромныхъ тома in 4°—всего около 1600 страницъ.

[3]) *Матеріалы* т. III стр. 28.

[4]) Какъ указано выше, въ Алатырскомъ уѣздѣ предсѣдателемъ управы былъ А. Д. Пазухинъ.

согласилось съ предложеніями губернской комиссіи; два собранія по существу проекта не высказались, а три собранія высказались безусловно противъ него, причемъ нѣкоторыя изъ нихъ въ крайне рѣзкой формѣ [1]).

Въ особенности рѣзкой критикѣ проектъ комиссіи подвергается въ докладѣ Симбирскому губ. земскому собранію гласнымъ Д. П. Родіоновымъ. По мнѣнію названнаго гласнаго, комиссія относится весьма легко къ реформамъ, изданнымъ послѣ освобожденія крестьянъ, а именно, къ земскимъ учрежденіямъ и мировому судебному институту,—учрежденіямъ положившимъ разумное разграниченіе власти судебной отъ административной. И ту, и другую власть комиссія поручаетъ, въ районѣ съ 10.000 населенія мужскаго пола, одному и тому же лицу земскому судьѣ. Если бы было возможно отмѣнить писанный законъ и обратить жителей страны въ кочевыхъ дикарей, то, конечно, земскій судья съ властью, ему предоставляемой комиссіей, могъ бы удобно изображать собою древняго судью народа іудейскаго или современнаго хана любаго оазиса пустынь Средней Азіи. Для современной Россіи установленіе подобной единоличной центральной власти, поглощающей въ себѣ и судъ, и администрацію, и полицію—немыслимо!... Комиссія не объяснила, почему, желая сосредоточить мѣстное самоуправленіе въ рукахъ земства, она считаетъ возможнымъ отдать участь жителей волости во власть иногда даже пришлаго падишаха, какимъ является вновь созидаемый ею земскій судья [2]).

Наибольшій въ разсматриваемомъ отношеніи интересъ представляютъ, впрочемъ, пренія въ Симбирскомъ губернскомъ земскомъ собраніи по поводу предложеннаго комиссіей уполномоченныхъ проекта. Здѣсь горячимъ защитникомъ своего дѣтища, земскаго судьи, выступаетъ

---

[1]) *Журналы* Кахановской комиссіи № 5 стр. 33. Ср. докладъ Буинскому земскому собранію Симб. губ. (*Матеріалы* т. II стр. 149).
[2]) *Матеріалы* т. II стр. 144.

самъ А. Д. Пазухинъ. Будущій государственный дѣятель высказывается съ полной откровенностью; мысль лежащая въ основѣ проекта выступаетъ во всей своей неприкрашенной наготѣ.

Институтъ мировыхъ посредниковъ, по мнѣнію А. Д. Пазухина,палъ по винѣ интеллигенціи. „Мировые посредники, сослужившіе великую службу Россіи, пользовавшіеся громаднымъ вліяніемъ, боготворимые крестьянами, стали забрасываться грязью нашей народившейся въ то время интеллигенціей, дѣятелями земскихъ и мировыхъ учрежденій, подъ предводительствомъ нашей либеральной печати. Въ то время Россія *сошла съ ума отъ либерализма.* Приниженныя крестьянскія учрежденія стали клониться къ упадку; въ крестьянскомъ управленіи водворяется хаосъ. Причиной этого хаоса является многовластье, сложный механизмъ уѣзднаго управленія, неразлучный съ нимъ формализмъ, разграниченіе компетенціи власти, отсутствіе отвѣтственности за ходъ управленія, и, какъ результатъ всего этого, полнѣйшее безвластье, въ царствѣ котораго намъ приходится жить... Проектируя институтъ земскихъ судей, мы желаемъ поднятія авторитета власти, безъ которой не можетъ народъ спокойно жить. Крестьяне нуждаются въ простомъ управленіи, они не понимаютъ нынѣшнихъ мудреныхъ порядковъ. Настоятельная нужда въ поднятіи авторитета власти для лучшаго управленія губерніей указала намъ на необходимость присоединенія власти мироваго посредника къ власти мироваго судьи. Что вамъ не нравится въ должности земскаго судьи? спрашиваетъ А. Д. Пазухинъ. Что васъ такъ напугало, гг? Для кого страшна власть мироваго посредника? Не для васъ, господъ дворянъ, либераловъ. Земскій судья не будетъ страшнѣе мироваго судьи, который и теперь можетъ посадить васъ подъ арестъ и взыскать неуплоченный вами долгъ. Такъ для кого же? Не вѣрю, чтобы вы заботились о крестьянахъ, такъ какъ знаю, что они требуютъ той власти, въ которой вы имъ отказываете!“...

Не смотря на все краснорѣчіе А. Д. Пазухина, губерн. земск. собраніе не признало возможнымъ согласиться съ проектомъ комиссіи. Во время продолжительныхъ преній въ собраніи многими гласными указывалось на то, что осуществленіе проекта неизбѣжно повлекло-бы за собою водвореніе произвола и безправія; что совмѣщеніе судебной и административной власти стоитъ въ коренномъ противорѣчіи съ судебными уставами 64 г.; что нѣтъ, вообще, такихъ лицъ, которые обладали-бы совершенно исключительными способностями для того, чтобы удовлетворить тѣмъ требованіямъ, которыя предъявляются къ земскому судьѣ; что „такой проектъ, какъ проектъ комиссіи, нигдѣ въ образованномъ мірѣ не будетъ принятъ".

Въ заключеніе преній, собраніе, большинствомъ 16 голосовъ противъ 8, постановило *проектъ общей губ. комиссіи отклонить* [1]).

Аналогичная судьба постигла и проектъ Московской комиссіи при обсужденіи этого проекта уѣздными земствами. Только пять собраній отнеслись болѣе, или менѣе сочувственно къ основной его мысли; наоборотъ, шесть собраній безусловно его отвергли; въ виду этого, и сама комиссія отказалась отъ первоначальнаго своего предположенія и рѣшила сохранить строгое раздѣленіе судебной и административной власти: *съ этимъ вполнѣ согласилось и Московское губернское земское собраніе* [2]).

Проектъ Московской комиссіи подвергнутъ былъ подробному обсужденію, кромѣ Московскаго, также Самар-

---

[1]) *Матеріалы* т. III стр. 310 и сл. Иначе отнесся къ проекту комиссіи уполномоченныхъ Симбирскій губернаторъ. По его мнѣнію, соединеніе административныхъ и судебныхъ обязанностей въ извѣстныхъ предѣлахъ въ лицѣ земскаго судьи было бы весьма желательно. Тѣ соображенія, которыя привели комиссію къ этому выводу, взяты прямо изъ жизни безъ прикрасъ и натяжекъ; соображенія эти гораздо болѣе серьезны и основательны, чѣмъ теоретическія указанія на безусловную невозможность соединенія властей административной и судебной. (*Матеріалы* III стр. 554).

[2]) *Журналы* Кахановской комиссіи № 5 стр. 33.

скимъ и Орловскимъ земствомъ. И то, и другое высказалось рѣшительнымъ образомъ противъ этого проекта. Для контроля административныхъ органовъ на какомъ бы началѣ они ни были организованы, по словамъ Самарской губ. комиссіи, необходимъ судъ, отъ нихъ вполнѣ независимый и никакими интересами съ ними не связанный. Это положеніе настолько выработано исторической жизнью государствъ, что всякое уклоненіе отъ него было бы непростительнымъ пренебреженіемъ къ законамъ здороваго общественнаго развитія [1]). Слишкомъ долгій и тяжелый опытъ, читаемъ мы въ Орловскомъ докладѣ, привелъ законодательную власть къ признанію и установленію принципа разграниченія судебной и административной власти. Допускать возможность не только отмѣны, но даже какого либо видоизмѣненія главныхъ началъ, положенныхъ въ основу уставовъ 20 ноября, каковы бы ни были частные и случайные недостатки новаго порядка, могутъ развѣ только тѣ, которые незнакомы съ порядками нашихъ старыхъ судовъ [2]).

Какъ уже указано было выше, предположеніе о совмѣщеніи судебной и административной власти возникло также въ Городищенскомъ уѣздномъ земствѣ Пензенской и Бобровскомъ Воронежской губерніи. Вынужденныя, такимъ образомъ, высказаться по этому поводу, и Пензенское и Воронежское губ. земскія собранія предположеніе это вполнѣ и безусловно отвергли.

По мнѣнію Воронежской комиссіи представляется даже излишнимъ подробно останавливаться на немъ. По тому соображенію, что тамъ, гдѣ оно возникало, мѣстными земскими собраніями оно не было поддержано и тѣмъ самымъ, слѣдовательно, выражена была невозможность осуществленія преобразованія въ указанномъ направленіи[3]).

Что касается, наконецъ, мнѣнія гласнаго Тверскаго земства, Квашнина-Самарина, то хотя Тверское губ. зем-

---

[1]) *Матеріалы* т. II стр. 167.
[2]) *Матеріалы* т. III стр. 383.
[3]) *Матеріалы* т. III стр. 147.

ское собраніе, оказавшееся вынужденнымъ преждевременно прекратить свои занятія, не имѣло возможности высказаться по его поводу, тѣмъ не менѣе врядъ ли, конечно, возможно сомнѣваться въ безусловно-отрицательномъ отношеніи его къ названному проекту. Рѣзкую и справедливую критику его мы находимъ въ особомъ мнѣніи гласныхъ Н. А. Чаплина и В. А. Гольцева. По мнѣнію этихъ членовъ, присоединеніе къ обязанностямъ судьи обязанностей администратора неизбѣжно поведетъ къ значительнымъ неудобствамъ и злоупотребленіямъ. Мировой судья явится обладателемъ такихъ правъ, что его значеніе въ мѣстности будетъ во многихъ отношеніяхъ напоминать значеніе помѣщика до отмѣны крѣпостного права. Этотъ попечитель волости, хозяинъ участка, какъ выражается г. Квашнинъ-Самаринъ, совершенно свяжетъ по рукамъ и ногамъ крестьянское самоуправленіе, а остальное населеніе волости по прежнему не будетъ участвовать въ общей земской жизни. Съ принятіемъ разсматриваемаго предложенія, независимость и безпристрастіе суда и авторитетъ закона получили-бы страшный ударъ. [1])

Таковы факты. Казалось бы, что изъ этихъ фактовъ могутъ и должны быть сдѣланы слѣдующіе выводы:

1) Проектъ соединенія судебной административной власти въ рукахъ попечителя надъ крестьянскимъ самоуправленіемъ возникъ въ 80-хъ годахъ, въ средѣ весьма и весьма немногочисленныхъ земскихъ собраній.

2) Проектъ этотъ, губернскія земскія собранія, съ совершенно-исключительнымъ единодушіемъ отвергли. Каковы бы ни были достоинства, или недостатки Положенія 89 г., его изданіе никоимъ образомъ не можетъ быть поставлено ни въ вину, ни въ заслугу нашему земству. По своему происхожденію, реформа 89 г. была во всякомъ случаѣ, *антиземской.*

3) Въ ряду различныхъ соображеній, по которымъ то или другое земство отвергло проекты подобный реформы

---

[1]) *Матеріалы* т. II стр. 387.

нѣтъ ни малѣйшаго указанія на боязнь оппозиціи со стороны министерства юстиціи (какъ это говорилось въ комиссіи ст. секр. Каханова); напротивъ, всѣ земства, его отвергшія, высказались *принципіально* противъ соединенія властей.

IV.

Представляя свои заключенія по вопросу о крестьянской реформѣ, многія земства коснулись, между прочимъ, и вопроса о порядкѣ вызова „мѣстныхъ свѣдущихъ людей“ въ комиссію ст. секр. Каханова.

Такъ, напримѣръ, Харьковское губ. зем. собраніе поручаетъ губ. управѣ ходатайствовать объ установленіи взамѣнъ существующаго порядка выбора свѣдущихъ людей, такихъ основаній для выбора ихъ, которыя обезпечивали бы возможность видѣть въ свѣдущихъ людяхъ дѣйствительныхъ представителей общества. Лучшимъ способомъ для достиженія этой цѣли является, по мнѣнію многихъ земствъ, предоставленіе выбора свѣдущихъ лицъ самимъ собраніямъ. Вызываемые лица—по мнѣнію Смоленскаго губ. земства — только въ томъ случаѣ могутъ выражать мнѣнія земства, когда они имъ на то уполномочены. Такого же мнѣнія Владимірское губ. зем. собраніе и др. [1]).

Какъ извѣстно, ходатайство земства оставлено было безъ послѣдствій, и свѣдущіе люди приглашены были въ комиссію по назначенію отъ правительства. Только благодаря этому и вошелъ въ нее А. Д. Пазухинъ; само собою разумѣется, что, какъ представитель меньшинства губ. земскаго собранія, онъ, ни въ какомъ случаѣ, собраніемъ не былъ бы въ комиссію выбранъ.—А между тѣмъ, не будь въ кахановской комиссіи А. Д. Пазухина, болѣе, чѣмъ вѣроятно, что и самый вопросъ о земскомъ начальникѣ въ ней не могъ бы возникнуть.

---

[1]) *Скалонъ.* Назв. соч. стр. 18 и сл.

Исторія происхожденія Положенія 1889 г. краснорѣчиво свидѣтельствуетъ о томъ къ какимъ—во всякомъ случаѣ, ненормальнымъ — послѣдствіямъ нерѣдко приводитъ практикуемый нынѣ способъ приглашенія въ законодательныя комиссіи, такъ называемыхъ, свѣдущихъ людей.

Вызываемыя въ комиссію въ качествѣ представителей общественнаго мнѣнія—въ данномъ случаѣ, общественнаго мнѣнія земства—свѣдущіе люди, излюбленные администраціей, въ дѣствительности, сплошь и рядомъ являются выразителями настроеній и тенденцій, не встрѣчающихъ сочувствія въ той средѣ, къ которой они принадлежатъ. Создаваемое такимъ образомъ общественное мнѣніе „искусственнаго приготовленія“, во всякомъ случаѣ, не можетъ служить показателемъ „натуральнаго“ общественнаго мнѣнія, и, слѣдовательно, никакого другого значенія, кромѣ чисто декоративнаго имѣть не можетъ.

Для того чтобы земство, непосредственно и близко знакомое съ „мѣстными пользами и нуждами“, дѣйствительно, являлось полезнымъ совѣтникомъ власти при выработкѣ законопроектовъ, касающихся мѣстнаго управленія, — безусловно необходимо, чтобы „свѣдущіе люди“ вызывались въ законодательныя комиссіи не по назначенію администраціи, а по выбору земства.

Администрація и Земство.

I.

О КОНФЛИКТАХЪ МЕЖДУ АДМИНИСТРАЦІЕЙ И ЗЕМСТВОМЪ.

Какія опредѣленія губ. присутствій по земскимъ и городскимъ дѣламъ *обязательны*, согласно ст. 103 пол. зем. учр., для земскихъ управъ?

Имѣетъ ли земское собраніе право предъявить къ администраціи искъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные неправильнымъ распоряженіемъ?

По поводу этихъ въ высшей степени важныхъ и существенныхъ вопросовъ въ Балахнинскомъ (Нижег. губ.) уѣздномъ земствѣ нѣсколько лѣтъ тому назадъ возникъ любопытный во многихъ отношеніяхъ, лишь недавно завершившійся инцидентъ [1]). Въ 1890 г. купецъ Николаевъ купилъ съ публичныхъ торговъ, на сломъ и свозъ, мукомольную мельницу, находящуюся въ Балахнинскомъ уѣздѣ. Въ виду, однако, того, что въ ближайшіе годы мельница Николаевымъ не была сломана и находилась въ полной готовности къ дѣйствію, она продолжала облагаться, по прежней оцѣнкѣ, и послѣ продажи. По жалобѣ Николаева, дѣло дважды восходило въ Правительствующій Сенатъ, причемъ въ послѣдній разъ Сенатъ, указомъ отъ 30 января 1895 г. за № 1120, разъяснилъ, что имущество Николаева, *пока оно не обращено въ груду*

[1]) См. XXXIV очередное Балахнинское уѣздное земское собраніе 9—12 окт. 1898 г. (Нижній Новгородъ 1889 г.).

матеріаловъ, должно считаться имуществомъ недвижимымъ, и, слѣдовательно, согласно ст. 5 врем. прав. о зем. пов., подлежитъ обложенію земскими сборами. По полученіи этого указа Николаевъ обратился въ управу съ просьбою объ освобожденіи его отъ налога, доказывая, что имущество его было оцѣнено не только неправильно, но и чрезмѣрно высоко; однако, земское собраніе 18 апрѣля 1895 г. признало дѣйствія управы, т. е. какъ самый фактъ обложенія имущества Николаева земскими сборами, такъ равно и *оцѣнку* этого имущества, вполнѣ правильными, причемъ постановленіе собранія по этому вопросу, не остановленное своевременно губернаторомъ, вступило въ законную силу.

Между тѣмъ 30 мая 1895 г., по разсмотрѣніи новой жалобы Николаева, внесенной въ губернское присутствіе губернаторомъ, присутствіе, признавъ оцѣнку имущества Николаева крайне высокою, предложило управѣ вновь переоцѣнить это имущество по имѣющимся въ дѣлѣ даннымъ. Принимая во вниманіе, что утвержденіе сдѣланныхъ управою оцѣнокъ зависитъ отъ уѣзднаго земскаго собранія, которое одно только вправѣ измѣнить оцѣнку, управа, не исполняя предложенія присутствія, рѣшила возбужденный имъ вопросъ внести на обсужденіе очередного земскаго собранія.

По полученіи отъ управы журнала по сему предмету, губернаторъ передалъ копію съ него губернскому присутствію, которое, *принявъ во вниманіе, что согласно ст. 163 пол. о зем. учр., рѣшеніе присутствія для управы обязательно,* опредѣленіемъ отъ 26 августа 1895 г. *предписало* управѣ немедленно сдѣлать переоцѣнку имущества Николаева.

Приведенное опредѣленіе губ. присутствія, по *яркости* своего несоотвѣтствія закону, представляетъ исключительный и, во многихъ отношеніяхъ, поучительный интересъ. Оно явилось прямымъ результатомъ неправильнаго толкованія и неправильнаго примѣненія вполнѣ категоричныхъ постановленій дѣйствующаго права.

Такъ, прежде всего, жалоба Николаева, какъ поданная въ ненадлежащее мѣсто, вовсе не могла быть внесена губернаторомъ въ губ. присутствіе. Ст. 128 пол. о зем. учр. категорически опредѣляетъ, что жалобы на вошедшія въ законную силу постановленія земскихъ собраній приносятся Прав. Сенату; и только на постановленія, еще не вошедшія въ силу, жалобы могутъ быть приносимы губернатору. Какъ извѣстно, оцѣнка имущества Николаева была произведена вошедшимъ въ законную силу постановленіемъ земскаго собранія.

Далѣе, въ силу той же статьи, жалоба Николаева не могла быть принята къ своему разсмотрѣнію губ. присутствіемъ, хотя бы она и была внесена въ него губернаторомъ. Губ. присутствіе—не канцелярія губернатора; согласно ст. 8 пол. о зем. учр., губ. присутствія образуются для обсужденія *въ подлежащихъ случаяхъ* постановленій и распоряженій земскихъ учрежденій и для рѣшенія другихъ дѣлъ, *въ самомъ положеніи указанныхъ*. По мысли законодателя, губ. присутствіе является посредствующимъ земско-административнымъ учрежденіемъ, имѣющимъ самостоятельную компетенцію и опредѣленную въ законѣ степень власти. Какъ учрежденіе коллегіальное, присутствіе несетъ безусловную отвѣтственность за правильность и закономѣрность принимаемыхъ имъ рѣшеній. Дѣйствительное значеніе губ. присутствій, къ сожалѣнію, мало соотвѣтствуетъ тому значенію, которое признается за ними закономъ. Неправильная постановка губернаторской должности въ строѣ нашихъ мѣстныхъ учрежденій, многочисленность и *активность* ея полномочій естественно и необходимо приводятъ къ тому, что въ солнечномъ блескѣ губернаторскаго всемогущества блѣднѣютъ и меркнутъ звѣздные лучи quasi-самостоятельныхъ административныхъ присутствій. Современный губернаторъ остается „хозяиномъ губерніи“ екатерининскаго законодательства; въ административномъ строѣ современной губерніи все, что не есть самоуправленіе, есть губернаторъ.

Но, конечно, любопытнѣе всего въ разсматриваемомъ опредѣленіи губ. присутствія толкованіе ст. 103 пол. о земск. учр.

Съ точки зрѣнія нижегородскаго губ. присутствія, *всякое* его рѣшеніе, согласно ст. 103 пол. о земск. учр., обязательно для управы; если бы это дѣйствительно было такъ, то необходимо было бы признать, что земскія управы являются исполнительнымъ органомъ не земскаго управленія, а губ. администраціи: между тѣмъ отд. III гл. III положенія, какъ извѣстно, говоритъ о губ. и земск. управахъ и *другихъ* исполнительныхъ органахъ земскаго управленія.

Предоставивъ губернатору право производить ревизію земскихъ управъ, ст. 103 пол. постановляетъ: „Усмотрѣвъ при ревизіи, либо инымъ образомъ (т. е. изъ жалобъ частныхъ лицъ;—ст. ст. 129 и 130 полож.) неправильныя дѣйствія земскихъ управъ, либо освѣдомившись о такихъ дѣйствіяхъ изъ сообщеній и донесеній правительственныхъ, сословныхъ или общественныхъ установленій, губернаторъ по истребованія отъ земской управы, въ случаѣ надобности, объясненія, предлагаетъ ей о возстановленіи нарушеннаго порядка. Управа, если встрѣтитъ затрудненія къ исполненію такого предложенія, представляетъ о семъ губернатору, который передаетъ дѣло на разрѣшеніе губ. по земск. и гор. дѣламъ присутствія. Рѣшеніе присутствія обязательно для земскихъ управъ...“

По точному смыслу приведеннаго закона для земскихъ управъ обязательны только тѣ рѣшенія присутствій, которыя касаются *возстановленія нарушеннаго управами порядка.*

Согласно ст. 97 полож. о земск. учр., на земскія управы возлагается непосредственное завѣдываніе дѣлами земскаго хозяйства и управленія по правиламъ сего положенія и подлежащихъ уставовъ и узаконеній и согласно указаніямъ земскихъ собраній; объ „указаніяхъ“ губернатора или губ. присутствія статья не упоминаетъ. Такимъ образомъ „нарушеніе порядка“ земскими упра-

вами можетъ имѣть мѣсто лишь въ двоякой формѣ: либо какъ нарушеніе закона, либо какъ нарушеніе постановленій земскихъ собраній; только въ этихъ случаяхъ допустимо „возстановленіе порядка“ обязательнымъ для управы рѣшеніемъ губ. присутствія.

Наоборотъ, для управы отнюдь не обязательны положительныя указанія и требованія губ. присутствія, не основанныя на законахъ или постановленіяхъ земскаго собранія; больше того, такія указанія и требованія *не могутъ быть* предъявляемы присутствіемъ къ земской управѣ.

Какъ ни широко раздвинуты новымъ положеніемъ рамки административнаго контроля, тѣмъ не менѣе и по новому положенію администрація *контролируетъ* земство, а не *управляетъ чрезъ его посредство*. Это—истина, которую необходимо часто повторять, потому что она часто забывается.

Наконецъ, нельзя не отмѣтить, что въ данномъ случаѣ требованіе, предъявленное губ. присутствіемъ къ управѣ не могло быть исполнено послѣдней уже потому, чтопереоцѣнка управою имущества Николаева явилась бы *прямымъ нарушеніемъ* закона, ибо оцѣнка, утвержденная собраніемъ, *обязательна* для управы. Такимъ образомъ, благодаря своеобразному толкованію ст. 103 пол. губ., присутствіе пришло къ тому неожиданному заключенію, что, опираясь на эту статью, оно можетъ не только „возстановлять нарушенный“, но и нарушать установленный порядокъ.

Постановленія губ. присутствія отъ 30 мая и 26 августа 1895 г. были обжалованы земской управой Правительствующему Сенату. Принявъ во вниманіе, что постановленія эти несогласны съ закономъ, Правительствующій Сенатъ, въ виду ст. 128 и 103 пол. о земск. учр., указомъ отъ 12 мая 1897 г. за № 5973, опредѣлилъ постановленія эти отмѣнить.

Указъ Сената доложенъ былъ управою XXXIII очередному земскому собранію. Находя, что сенатскимъ указомъ устанавливается незаконность и неправильность

распоряженія административной власти, нанесшаго земству крупный матеріальный ущербъ, такъ какъ имущество Николаева, вслѣдствіе неправильнаго снятія ареста, было увезено и земство лишилось возможности взыскать свыше 3-хъ тысячъ рублей, земское собраніе, въ засѣданіи 8 октября 1897 г., единогласно постановило: возбудить дѣло противъ бывшаго Нижегородскаго губернатора и губ. правленія о вознагражденіи за убытки, причиненные неправильными дѣйствіями, выразившимися въ неправильномъ снятіи ареста съ имущества Николаева и нанесшими ущербъ земству свыше 3-хъ тысячъ рублей.

Постановленіе это, на основ. ст. 80 пол. о земск. учр., было представлено управою г. Нижегородскому губернатору, а имъ передано на разсмотрѣніе Нижегородскаго губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, которое отношеніемъ отъ 29 мая 1898 года за № 338, увѣдомило управу, что оно, разсмотрѣвъ сказанное постановленіе, нашло, что Балахнинское уѣздное земское собраніе, постановивъ возбудить дѣло о взысканіи съ бывшаго Нижегородскаго губернатора и губернскаго правленія убытковъ, причиненныхъ неправильными ихъ распоряженіями, вышло изъ предѣловъ предоставленной закономъ ему власти, такъ какъ земскимъ учрежденіямъ предоставлено лишь право обжаловать распоряженія губернаторовъ порядкомъ, указаннымъ закономъ, привлеченіе же губернатора къ отвѣтственности за убытки, какъ власти, подъ надзоромъ которой дѣйствуютъ земскія учрежденія (ст. 5 пол. о земск. учр.), противорѣчило бы общему порядку, установленному для государственнаго управленія (ст. 397 т. II св. зак., изд. 1892 года). Что же касается привлеченія къ отвѣтственности губернскаго правленія, то оно въ данномъ случаѣ, въ силу ст. 507 Общ. учр. губ. т. II, Св. Зак., изд. 1892, приняло только къ исполненію предложеніе г. губернатора. Вслѣдствіе сего губернское присутствіе опредѣлило: постановленіе Балахнинскаго уѣзднаго земскаго собранія, какъ несогласное съ закономъ, отмѣнить.

Приведенное постановленіе губ. присутствія касается принципіальнаго, огромной важности вопроса о правѣ земства искать съ администраціи вознагражденія за вредъ и убытки,—и этотъ вопросъ рѣшается присутствіемъ неправильно.

Положеніе о земск. учр. признаетъ за земствомъ двоякій характеръ.

Во-первыхъ, земства являются распорядительными органами мѣстнаго управленія; въ этомъ своемъ значеніи они признаются субъектами предоставленной имъ закономъ власти (imperium), включенной законодателемъ въ опредѣленныя границы. Компетенція земства, какъ органа власти, опредѣлена исчерпывающимъ образомъ ст. 2 пол. о земск. учр.; точно также исчерпывающимъ образомъ подлежащими статьями положенія опредѣляется отношеніе земства, какъ *власти,* къ администраціи,—между прочимъ, и порядокъ обжалованія распоряженій администраціи земствомъ.

Но въ то же время земство является *юридическимъ лицомъ,* владѣющимъ и распоряжающимся своимъ имуществомъ по правиламъ гражданскихъ законовъ (ср. рѣш. гражд. кас. деп. 24 февраля 1887 г. № 14). Согласно ст. 4 пол., земскія учрежденія имѣютъ право именемъ земства, на основаніи общихъ гражданскихъ законовъ, пріобрѣтать и отчуждать имущества, заключать договоры, вступать въ обязательства, *а также вчинать гражданскіе иски* и отвѣчать на судѣ по имущественнымъ дѣламъ земства, съ соблюденіемъ правилъ, установленныхъ для казенныхъ управленій [1]). Но если земство является юридическимъ лицомъ, то, естественно, ему принадлежитъ и должно принадлежать право судебной защиты, во всѣхъ формахъ, своего имущества, своей *собственности.*

Требуя уплаты налога, земство дѣйствуетъ, какъ органъ правительственной власти; но требуя возмѣщенія убыт-

[1]) См. ст. 1282—1298 уст. гражд. суд. изд. 1892 г.

ковъ, оно дѣйствуетъ какъ юридическое лицо, защищающее принадлежащія ему имущественныя права; при этомъ, конечно, представляется вполнѣ безразличнымъ, по какому титулу то или иное имущество пріобрѣтено земствомъ. Искъ объ убыткахъ, къ кому бы онъ ни былъ предъявленъ [1]), какъ всякій *гражданскій* искъ, является неотъемлемымъ правомъ земства, какъ собственника земскихъ имуществъ и капиталовъ.

Ссылка Нижегородскаго губ. присутствія на ст. 397. Общ. учр губ. основана на странномъ, по своей очевидности, недоразумѣніи. Ст. 397 общ. учр. губ. говоритъ объ *уголовной* отвѣтственности губернаторовъ предъ высшимъ правительствомъ, о порядкѣ наложенія наказаній и взысканій по суду за преступленія по должности. Но искъ объ убыткахъ есть гражданскій искъ; онъ вчинается по правиламъ гражданскаго судопроизводства (ст. 1316 и сл. уст. гражд. суд. изд. 1892 г.) и вчинается, независимо отъ преданія виновнаго суду, *именно* въ тѣхъ случаяхъ, когда дѣяніе должностного лица, причинившее вредъ и убытки, не заключаетъ въ себѣ признаковъ должностного преступленія. (Срав. ст. 1070 уст. угол. судопр.)

Непонятно, какимъ образомъ присутствіе могло допустить такую явную ошибку: вѣдь въ составъ его все таки входитъ, по крайней мѣрѣ, одинъ юристъ, — прокуроръ окружнаго суда.

Вопросъ о правѣ земства искать съ администраціи вознагражденіе за вредъ и убытки такъ и не дошелъ до Правительствующаго Сената. Указомъ отъ 16 марта 1898 г. за № 3064, Прав. Сенатъ, по жалобѣ Николаева, призналъ оцѣнку его имущества земствомъ неправильной и на семъ основаніи отмѣнилъ постановленіе Балахнинскаго уѣзднаго земскаго собранія отъ 18 апрѣля

---

[1]) Съ *матеріальной* точки зрѣнія, по нашему законодательству, гражданская отвѣтственность должностныхъ лицъ ничѣмъ вообще не отличается отъ таковой же отвѣтственности частныхъ лицъ; различіе между ними исключительно *формальное*—въ порядкѣ разсмотрѣнія предъявляемыхъ къ администраціи исковъ.

1895 г. Докладывая объ этомъ XXXIV очередному собранію, уѣздная управа справедливо указала, что вопросъ о предъявленіи иска объ убыткахъ къ бывш. губернатору и губ. правленію, за отмѣной Сенатомъ оцѣнки, утвержденной собраніемъ, самъ собою отпалъ.

Нельзя не пожалѣть о томъ, что Сенату не пришлось, такимъ образомъ, высказаться по вопросу, практическое значеніе котораго очевидно. Слѣдуетъ думать, что Правит. Сенатъ основалъ бы свое рѣшеніе, въ какомъ бы оно смыслѣ ни состоялось, на болѣе вѣскихъ и убѣдительныхъ аргументахъ, нежели губ. присутствіе.

Мы остановились съ такою подробностью на разсмотрѣнномъ инцидентѣ, между прочимъ, потому, что онъ является любопытнымъ образчикомъ, такъ называемыхъ, „конфликтовъ“ между администраціей и земствомъ. Въ данномъ случаѣ, какъ это бываетъ почти всегда, несогласіе между ними, получившее мало-по-малу чрезвычайно острый характеръ, возникло на почвѣ вопроса третьестепенной важности, не имѣющаго, конечно, никакого „политическаго“ значенія. Не будь своеобразнаго толкованія губ. присутствіемъ 103 ст. полож. о зем. учр., самый вопросъ о вознагражденіи за вредъ и убытки не могъ бы возникнуть.

Какъ извѣстно, въ нѣкоторыхъ изъ нашихъ „сферъ“ принято объяснять конфликты между администраціей и земствомъ чрезмѣрной „притязательностью“ земствъ, постояннымъ ихъ стремленіемъ во что бы то ни стало выйти изъ рамокъ, въ которыя ихъ дѣятельность поставлена закономъ. Факты, вродѣ вышеприведенныхъ, невольно наводятъ на мысль: не является ли, наоборотъ, нерѣдкой причиной такихъ конфликтовъ чрезмѣрная „притязательность“ мѣстной администраціи, а не земства? Конечно, дѣятельность земства включена закономъ въ опредѣленныя рамки; но равнымъ образомъ и тѣмъ же закономъ включенъ въ опредѣленныя рамки и административный контроль. Всегда ли эти рамки извѣстны администраціи? Не выходитъ ли она въ своемъ столь частомъ и столь упор-

номъ стремленіи *управлять* земствомъ, а не *контролировать* его, за предѣлы отмежеванной ей закономъ компетенціи и не вноситъ ли она тѣмъ самымъ въ правомѣрное теченіе земской жизни колебанія и неустройство, за которыя впослѣдствіи въ отвѣтѣ оказывается земство?

Какъ извѣстно, земская реформа 1890 г. имѣла своей главною цѣлью путемъ усиленія правительственнаго контроля положить предѣлъ постоянному антагонизму, будто-бы существовавшему между администраціей и земствомъ. Новымъ положеніемъ самоуправленіе поставлено подъ бдительную и попечительную опеку администраціи, и тѣмъ не менѣе „конфликты“ не только не прекратились, но стали и острѣе, и чаще. Мы не знаемъ, дѣйствительно ли, при дѣйствіи стараго положенія, причиной этихъ конфликтовъ являлась, по преимуществу, „земская безконтрольность“; но факты повседневной жизни убѣждаютъ насъ въ томъ, что при дѣйствіи новаго положенія ихъ причиной, по преимуществу, является административный контроль.

II.

НОВОТОРЖСКОЕ ДѢЛО [1]).

Богатая инцидентами земская жизнь обогатилась въ послѣднее время новымъ, вполнѣ исключительнымъ и необыкновеннымъ инцидентомъ, въ которомъ одинаково интересна какъ бытовая, такъ и юридическая сторона.

Мы остановимся на послѣдней.

---

[1]) Статья написана въ декабрѣ 1899 г.—Въ 1900 г. по постановленію совѣта министра внутреннихъ дѣлъ члены новоторжской уѣз. з. управы (г.г. Балавинскій, Романовъ, Бакунинъ и Курбатовъ) преданы были суду Московской суд. палаты за превышеніе власти (1 ч. ст. 341 ул. о нак.) и неприведеніе въ исполненіе по недостатку вниманія Высочайшаго повелѣнія (1 ч. ст. 329 улож.). Признавъ всѣхъ подсудимыхъ виновными, палата постановила подвергнуть каждаго изъ нихъ отрѣшенію отъ должности. 11 ноября 1903 г. Правительствующій Сенатъ отмѣнилъ приговоръ палаты и всѣхъ подсудимыхъ призналъ по суду оправданными. („Право“ 1903 г. №№ 47 и 48).

1 ноября 1898 года смѣта Новоторжскаго уѣзднаго земства на 1899 г. представлена была на разсмотрѣніе губернатору, согласно ст. 80 пол. о земск. учр. изд. 1890 г. (ст. 13 прил. къ ст. 6 пол.). Смѣта была получена губернаторомъ дня черезъ 2—3 [1]); слѣдовательно, *двухъ-недѣльный* срокъ со дня полученія смѣты, въ теченіе котораго губернаторъ могъ, по ст. 86 пол., „остановить“ постановленіе земскаго собранія, истекалъ 16—17 ноября [2]). 13 ноября 1898 г. губернаторъ извѣстилъ земскую управу о протестѣ своемъ, касающемся: 1) постановленія земскаго собранія о внесеніи въ раскладку на 1899 годъ земскихъ сборовъ со зданій Николаевской желѣзной дороги, приносящихъ доходъ и 2) относительно производства расходовъ: въ 150 руб. на пріобрѣтеніе земскаго сборника и въ 150 р.—на благотворительныя учрежденія въ память А. С. Пушкина за счетъ статьи смѣты на непредвидѣнныя надобности. Затѣмъ, того же числа земская управа была поставлена въ извѣстность, что губернаторомъ не утверждена раскладка земскаго сбора, исчисленная на 1899 г., и передана на обсужденіе губ. земскаго собранія. Наконецъ, предложеніемъ отъ *24 ноября*, т. е. спустя *три* недѣли по полученіи смѣты, управа увѣдомлялась, что губернаторомъ опротестовано постановленіе собранія, коимъ жалованье законоучителямъ народныхъ школъ оставлено въ прежнемъ размѣрѣ.

Наступаетъ 1 января. Согласно ст. 21 прил. къ ст. 6 пол. о земск. учр., дѣйствіе расходныхъ смѣтъ начинается съ 1 января каждаго года и продолжается до 31 декабря того же года включительно.

Ст. 15 прил. къ ст. 6 пол. категорично требуетъ, чтобы въ тѣхъ случаяхъ, когда исполненіе всей рас-

---

[1]) Торжокъ отстоитъ отъ Твери на 60 верстъ.

[2]) Какъ извѣстно, земскія смѣты не принадлежатъ къ числу постановленій, нуждающихся въ *утвержденіи* губернатора (Ср. ст. 81 и 82 пол). Земскія смѣты *утверждаются* собраніями (Ср. 11 прил. и ст. 6 пол.). Губернаторъ въ порядкѣ ст. 86 и сл. можетъ лишь *остановить* ихъ исполненіе.

кладки денежныхъ земскихъ сборовъ или части ея остановлено губернаторомъ, губернское по земскимъ и город. дѣламъ присутствіе постановляло, подлежатъ ли впредь до разрѣшенія дѣла въ установленномъ порядкѣ земскіе сборы взиманію по раскладкѣ предыдущаго года, или же можетъ быть допущено, и въ какой именно части, взиманіе ихъ по новой раскладкѣ.

Приведенное требованіе закона на этотъ разъ не было исполнено губернскою администраціей, и управѣ, по необходимости, пришлось принять къ руководству не прошлогоднюю, а новую раскладку сборовъ.

Что касается смѣты расходовъ, то, разумѣется, изъ нея должны были быть исключены опротестованныя губернаторомъ статьи; всѣ остальныя, по точному смыслу ст. 86 пол., управа *обязана была* привести въ исполненіе. Ст. 17 прил. къ ст. 6 пол. о зем. учр. категорично, указываетъ, что только по тѣмъ статьямъ смѣты, которыя вызвали замѣчаніе со стороны губернатора, расходы производятся, впредь до окончательнаго разрѣшенія дѣла, въ размѣрѣ, опредѣленномъ смѣтою предыдущаго года; слѣдовательно, по всѣмъ другимъ своевременно не опротестованнымъ статьямъ расходы должны производиться сообразно текущей смѣтѣ. Въ этомъ отношеніи никакія сомнѣнія невозможны. Управа дѣйствовала бы *противозаконно*, если бы она почему бы то ни было не приступила, начиная съ 1 января 1899 г., къ исполненію смѣты.

Въ данномъ случаѣ Новоторжская управа поступила правильно. Смѣта, за исключеніемъ опротестованныхъ губернаторомъ статей, входитъ въ дѣйствіе съ 1 января.

13 марта 1899 г., т. е. спустя $2^1/_2$ *мѣсяца* послѣ начала смѣтнаго года и около *5 мѣсяцевъ* послѣ полученія губернаторомъ постановленій собранія, управой получено предложеніе губернатора отъ 11 марта съ приложеніемъ выписки изъ журнала засѣданія губернскаго присутствія отъ 14 февраля, коимъ исключаются изъ смѣты расходы по разнымъ статьямъ, всего на сумму 14,251 р. 44 к.,

въ томъ числѣ: на открытіе новыхъ школъ 789 руб., въ пособіе женской гимназіи 1,000 р., на пополненіе библіотекъ 700 руб., на выписку книгъ въ библіотеку 150 р., на покупку зданія народнаго театра 300 р., на содержаніе склада учебныхъ пособій 630 р., на постройку школы 1,500 р., на производство сельско-хозяйственныхъ опытовъ 150 р., на содержаніе агронома 900 р. и т. д., и т. д.

Между тѣмъ, какъ и слѣдовало ожидать, ко времени полученія предложенія губернатора, столь значительно запоздавшаго, исполненіе смѣты находилось уже въ полномъ ходу.

По тѣмъ статьямъ смѣты, по которымъ требовалась единовременная выдача денегъ, расходъ былъ уже произведенъ: пособіе женской гимназіи уже было городскимъ управленіемъ вытребовано; книги для библіотеки уже были выписаны; театръ уже былъ купленъ.

По другимъ статьямъ управой приступлено было къ исполненію и, слѣдовательно, равнымъ образомъ, произведены были необходимые расходы. Такъ, еще къ началу января управой были пріисканы и наняты помѣщенія для предполагаемыхъ къ открытію новыхъ школъ, заготовлена классная мебель, пріобрѣтены учебныя пособія и т. п. Далѣе, нанято было помѣщеніе подъ складъ учебныхъ пособій и принята на службу завѣдующая этимъ складомъ, заготовленъ строительный матеріалъ, выданы задатки, заключено условіе на подвозку лѣса и камня для постройки новой школы и т. п.

При такихъ условіяхъ предложеніе губернатора не могло не поставить управу въ положеніе вполнѣ безвыходное.

Предложеніе, по самому своему существу, было неисполнимо,—по крайней мѣрѣ, поскольку въ немъ шла рѣчь о произведенныхъ уже земствомъ затратахъ.

Подлежало ли, однако, оно исполненію на будущее время?

Вопросъ о предѣлахъ повиновенія,—о безусловности или закономѣрности его,—одинъ изъ самыхъ невыяснен-

ныхъ, самыхъ трудныхъ вопросовъ нашего государственнаго права. Дѣйствующее законодательство по этому вопросу относится отчасти еще къ Петровской эпохѣ, отчасти къ началу нынѣшняго столѣтія; оно архаично, отрывочно и противорѣчиво.

Тѣмъ не менѣе, внимательный анализъ соотвѣтственныхъ статей, разсѣянныхъ по всему своду законовъ, не можетъ не привести къ тому убѣжденію, что основнымъ принципомъ нашего законодательства является *закономѣрное* повиновеніе должностныхъ лицъ,—другими словами, повиновеніе исключительно законномѣрнымъ велѣніямъ начальства. Ст. 512 уст. о служб. гражд. предписываетъ подчиненнымъ властямъ, не исполняя незаконныхъ предписаній начальства, поступать такъ, какъ указано въ учрежденіяхъ ихъ должности. Въ основныхъ законахъ (ст. 76—78) принципъ этотъ выраженъ относительно указовъ Правительствующаго Сената и предписаній и распоряженій министровъ; въ общемъ учрежденіи губернскомъ — относительно губернскаго начальства (ст. 76) [1]).

Только относительно низшей полиціи законъ, повидимому, стоитъ на другой точкѣ зрѣнія, требуя безусловнаго, слѣпого исполненія. Предписанія какъ высшаго, такъ и губернскаго начальства, говоритъ законъ, исполняются уѣзднымъ полицейскимъ управленіемъ безпрекословно и неукоснительно. За исключеніемъ случаевъ, точно указанныхъ въ законѣ, полицейское управленіе не имѣетъ права входить въ разсмотрѣніе законности ихъ предписаній и требованій (ст. 756 общ. учр. губ.).

Врядъ ли необходимо доказывать, что безпрекословное повиновеніе, требуемое закономъ отъ полиціи, не имѣетъ и не можетъ имѣть мѣста въ отношеніяхъ самоуправленія къ администраціи.

Новоторжская земская управа несомнѣнно имѣла право, прежде чѣмъ исполнить предложеніе губернатора,

[1]) По терминологіи II тома, предсѣдатель — начальникъ. Ср. также ст. 403, 417 улож. о наказ.

МЕСО
Г-43

разсмотрѣть, не стоитъ ли оно въ прямомъ и очевидномъ противорѣчіи съ закономъ, — другими словами, допускаетъ ли законъ неисполненіе вошедшей въ законную силу земской смѣты, по требованію губернской администраціи, заявленному спустя $2^1/_2$ мѣсяца послѣ начала смѣтнаго года и спустя 5 мѣсяцевъ послѣ указаннаго для опротестованія земскихъ постановленій срока?

Неизмѣнность смѣтъ въ теченіе всего смѣтнаго періода отъ его начала и до конца, является кореннымъ принципомъ всякаго публичнаго хозяйства,—принципомъ, который санкціонированъ нашимъ закономъ и послѣдовательно проводится судебно-административной практикой (ср., напр., ук. Сен. 25 іюля 1874 г. № 32675; 31 окт. 1883 г. № 16647). Ни земство, ни администрація не могутъ ни включить въ смѣту, ни исключить изъ нея какія бы то ни было статьи въ теченіе смѣтнаго года. Но въ такомъ случаѣ, распоряженіе губернатора отъ 13 марта объ исключеніи изъ смѣты значительнаго числа расходныхъ статей должно быть признано незаконнымъ. Къ тому же—въ исправленную губернскимъ присутствіемъ смѣту вкралась довольно существенная ошибка: вопреки ст. 2 прил. къ ст. 6 Пол. о земск. учр., положительно требующей, чтобы совокупность всѣхъ смѣтныхъ назначеній по расходамъ соотвѣтствовала исчисленнымъ по доходной смѣтѣ средствамъ, въ смѣтѣ губернскаго присутствія сумма расходовъ превышаетъ на 503 р. $77^3/_4$ к. сумму доходовъ.

Съ другой стороны, управа не могла не считаться и съ тѣмъ обстоятельствомъ, что исполненіе этого распоряженія необходимо причинило бы значительный имущественный ущербъ земскому хозяйству, ибо расходъ, уже произведенный по опротестованнымъ статьямъ, оказался бы непроизводительнымъ и безцѣльнымъ.

Если бы, напримѣръ, управа рѣшилась прекратить постройку школы, то, очевидно, заготовленный ею матеріалъ пришлось бы продать за какой-нибудь безцѣнокъ, иначе онъ подвергся бы расхищенію и порчѣ.

Если бы завѣдующая складомъ учебныхъ пособій была уволена отъ службы, то ей пришлось бы платить жалованіе до пріисканія новаго мѣста; имѣющіеся на лицо запасы оказались бы непроизводительно растраченнымъ мертвымъ капиталомъ. И, наконецъ, могла-ли управа отказаться отъ помѣщеній, нанятыхъ на годъ, отъ заказовъ, по которымъ были выданы задатки, и т. п.?

Поставленная въ такое положеніе, управа рѣшила предложить собранію въ ближайшую сессію обжаловать Правительствующему Сенату распоряженія администраціи по смѣтѣ 1899 г., какъ сдѣланныя вопреки закону; пока же, не считая себя вправѣ подчиняться требованіямъ администраціи, она продолжала вести хозяйство по опредѣленнымъ статьямъ смѣты.

Такъ шло дѣло до послѣднихъ чиселъ іюля. 26 іюля управой получено было предложеніе тверского губернатора отъ 23 іюля, коимъ управа извѣщалась, что Высочайше утвержденнымъ 25 іюня с. г. положеніемъ комитета министровъ утверждены безъ всякаго измѣненія постановленія губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія по сокращенію смѣты новоторжскаго уѣзднаго земства.

Конечно, уже сдѣланнаго управой положеніе комитета министровъ не измѣнило; такъ какъ она дѣйствовала законно до изданія положенія, то, разумѣется, все, ею сдѣланное, сохранило законную силу и послѣ него; положеніе комитета министровъ надлежало исполнить лишь съ того момента, какъ оно стало извѣстнымъ управѣ; но къ этому времени почти всѣ расходы уже были произведены. Управѣ только и оставалось согласно ст. 19 прил. къ ст. 6 Пол. отнести расходы, исключенные изъ смѣты положеніемъ комитета министровъ, на счетъ запасной суммы; это она и сдѣлала.

Изложенный въ настоящей статьѣ случай изъ земской жизни является краснорѣчивымъ и убѣдительнымъ примѣромъ, доказывающимъ, въ какой мѣрѣ для успѣшнаго теченія земскаго дѣла представляется необходи-

мымъ строгое и безусловное соблюденіе администраціей требованій и указаній закона, опредѣляющаго способы дѣйствій, формы надзора, предѣлы власти.

Земское дѣло—сложное дѣло. Въ бюрократическихъ учрежденіяхъ, покоящихся на принципѣ іерархической подчиненности, то или иное уклоненіе отъ истиннаго смысла организаціонныхъ законовъ, опредѣляющихъ внутренній распорядокъ ихъ дѣятельности, можетъ иногда пройти незамѣтно и безъ послѣдствій; нерѣдко создается даже „канцелярскій обычай“, расходящійся съ закономъ и de facto отмѣняющій его. Наоборотъ, въ дѣлѣ самоуправленія, покоящемся на принципѣ гармоническаго взаимодѣйствія двухъ, другъ отъ друга отличныхъ и самостоятельныхъ факторовъ, земства или города и администраціи, всякое, хотя бы и малѣйшее, нарушеніе закона необходимо влечетъ за собою порчу многоколеснаго и сложнаго механизма, разстройство и даже пріостановку его функцій; ибо законъ—и только законъ—можетъ создать безусловно необходимый — опредѣленный и прочный—порядокъ, когда обязанностямъ и правамъ одного органа соотвѣтствуютъ права и обязанности другого.

III.

КЪ ВОПРОСУ О КОМПЕТЕНЦІИ ЗЕМСКИХЪ УЧРЕЖДЕНІЙ.

Вопросъ о компетенціи земскихъ и городскихъ учрежденій является однимъ изъ наиболѣе спорныхъ вопросовъ положительнаго права и, какъ таковой, вызываетъ на практикѣ много затрудненій и сомнѣній. Полженіе о зем. учр., равно какъ Город. положеніе не даютъ исчерпывающаго перечисленія функцій общественныхъ установленій. Обстоятельство это отнюдь не способствуетъ, какъ можно было бы думать, большей самостоятельности самоуправленія; наоборотъ, оно приводитъ къ тому, что, въ дѣй-

ствительности, компетенція общественныхъ установленій опредѣляется не столько объективными,—твердыми и опредѣленными нормами закона, сколько субъективнымъ усмотрѣніемъ („политическими соображеніями“) органовъ администраціи. Сплошь и рядомъ губернаторы утверждаютъ или признаютъ незаконными постановленія собраній и думъ, состоявшіяся по вопросамъ, спеціально непредусмотрѣннымъ Положеніями, въ зависимости отъ того, считаютъ-ли они эти постановленія политичными, или нѣтъ. И точно также высшій органъ административной юстиціи, I деп. Прав. Сената, при разсмотрѣніи вопроса о предѣлахъ компетенціи общественныхъ установленій, руководствуется нерѣдко, главнымъ образомъ, политическими соображеніями о цѣлесообразности даннаго рѣшенія, справедливости и удобствѣ его и т. д., и т. д..

Въ однихъ случаяхъ, все, что не запрещено, онъ считаетъ земству дозволеннымъ [1]); наоборотъ, въ другихъ, все, что не дозволено, онъ считаетъ запрещеннымъ [2]).

Становясь то на ту, то на другую точку зрѣнія сенатъ нерѣдко по поводу однихъ и тѣхъ же или аналогичныхъ вопросовъ приходитъ къ діаметрально противоположнымъ рѣшеніямъ. Характернымъ примѣромъ подобныхъ самопротиворѣчій могутъ служить сенатскія рѣшенія по вопросу о разсрочкѣ земскихъ платежей.

---

[1]) Такъ, по мнѣнію сената, земства имѣютъ право назначать пенсіи, пособія и т. под. состоящимъ на земской службѣ лицамъ, несмотря на отсутствіе въ законѣ яснаго указанія на это право; ибо молчаніе закона не можетъ быть считаемо доказательствомъ того, что законъ возбраняетъ такое право (ук. Пр. Сен. 20 сент. 1879 г. № 36184). Точно также городскія управленія вправѣ имѣть своихъ врачей по вольному найму, безъ правъ госуд. службы (городскихъ въ отличіе отъ городовыхъ); ибо *нѣтъ закона, запрещающаго имъ* приглашеніе такихъ врачей. (Рѣш. Сен. 22 сен. 1882 г. № 7630).

[2]) Ср. явныя противорѣчія въ рѣшеніяхъ Сената по вопросу о правѣ земскихъ установленій ходатайствовать объ увольненіи или перемѣщеніи духовныхъ лицъ (*pro* сообщ. м. в. д. 28 сент. 1879 г. № 7354, по хоз. деп.; *contra* Пр. В. 1878 г. № 239); далѣе, по вопросу о заявленіи официальнымъ путемъ благодарности должностнымъ лицамъ коронной службы (*pro* рѣш. Сен. 28 іюля 1876 г. № 550; *contra* рѣш. Сен. 14 февр. 1873 г. № 1514, также ук. Пр. Сен. 1884 № 10704) и мн. др.

Вопросъ о правѣ отсрочки и разсрочки земскихъ сборовъ земскими собраніями или ихъ исполнительными органами прямо закономъ не разрѣшенъ; ни Положеніе. о земск. учр., ни Временныя правила по дѣл. о зем. пов. вовсе не упоминаютъ о разсрочкѣ земскихъ сборовъ. Что касается сенатской практики, то въ ней по разсматриваемому вопросу мы встрѣчаемся съ явными противорѣчіями, обнаруживающими отсутствіе установившагося взгляда. Такъ, указъ Прав. Сената 22 Мая 1884 г. № 7452, распубликованный въ циркулярѣ М. В. Д. 13 Іюня 1884 г. № 4418, разъясняетъ, что земскія учрежденія, несмотря на молчаніе закона, не лишены права отсрочивать взносы земскихъ сборовъ; наоборотъ, по указу Прав. Сената отъ 14 Февраля 1895 г. за № 1585 (циркуляръ М. В. Д. 10 Марта 1895 г.) предоставленіе земскимъ собраніямъ права отсрочки и разсрочки земскихъ сборовъ, въ виду молчанія закона, было бы расширеніемъ предѣловъ дѣятельности земства, точно въ законѣ указанныхъ.

Въ 1895 г., на почвѣ вышеприведенныхъ противорѣчивыхъ указовъ Сената, между министерствомъ внутреннихъ дѣлъ и министерствомъ финансовъ возникъ по разсматриваемому вопросу принципіальный конфликтъ.

Дѣло началось съ того, что министерство вн. дѣлъ препроводило въ министерство финансовъ представленіе тверского. губернатора по вопросу о томъ, имѣютъ-ли право земскія учрежденія разсрочивать уплату недоимокъ земскихъ сборовъ, и, если имѣютъ, то кому это право принадлежитъ—земскимъ-ли только собраніямъ или также управамъ? Съ своей стороны, министерство находило, что предоставленіе земскимъ учрежденіямъ такого права не оправдывается ни дѣйствующимъ закономъ, ни соображеніями практическаго свойства. Министерство финансовъ по разсмотрѣніи этого дѣла, отозвалось, что, хотя ни въ Положеніи о зем. учр. 1864 г., ни во Врем. правилахъ по дѣл. о зем. пов. не упомянуто о правѣ земскихъ собраній и управъ давать отсрочки и разсрочки по платежу зем-

скихъ сборовъ, но въ виду разъясненія Пр. Сената, распубликованнаго въ циркулярѣ хозяйств. деп. отъ 13 іюля 1884 г. за № 4418, коимъ за земскими учрежденіями въ исключительныхъ случаяхъ признано право отсрочки земскихъ сборовъ, установилась земская практика предоставленія плательщикамъ временныхъ льготъ по платежу оныхъ. Эта практика сохранила свою силу и при дѣйствіи новаго Положенія о губерн. и уѣздн. земск. учр. (12 іюня 1890 г.), какъ потому, что Временныя правила, до коихъ собственно относилось вышеприведенное сенатское разъясненіе, остались безъ измѣненія, такъ и потому, что, въ силу ст. 10 Врем. прав., земскимъ учрежденіямъ принадлежитъ гораздо большее право освобождать вовсе отъ земскаго обложенія имущества, не изъятыя отъ него по закону. Не усматривая, поэтому, повода къ измѣненію существующаго порядка, министерство финансовъ полагало, вмѣстѣ съ тѣмъ, что хотя земскія управы не должны бы въ этомъ отношеніи дѣйствовать самостоятельно, ибо назначеніе и раскладка сборовъ предоставлены собраніямъ, но въ виду того, что послѣднія собираются лишь разъ въ годъ и на короткое время, слѣдуетъ признать вполнѣ цѣлесообразною установившуюся земскую практику, по которой не собранія, а управы предоставляютъ упомянутыя льготы въ предѣлахъ тѣхъ полномочій, коими онѣ облечены земскими собраніями. По поводу этого заключенія министръ вн. дѣлъ увѣдомилъ министра финансовъ, что спорный вопросъ разрѣшенъ Пр. Сенатомъ въ опредѣленіи отъ 14 февраля 1894 г. за № 1582 по дѣлу Папа-Афанасопуло въ смыслѣ, вполнѣ согласномъ съ мнѣніемъ министерства внутреннихъ дѣлъ, почему оно и сдѣлало тверскому губернатору соотвѣтствующія сему указу разъясненія. Вмѣстѣ съ тѣмъ, министерство указало на отличіе отсрочки взысканія, которая можетъ быть сдѣлана до внесенія недоимки въ смѣту земскихъ доходовъ, путемъ признанія ея временно неблагонадежной, отъ разсрочки таковой, какъ уже внесенной въ смѣту, вслѣдствіе чего оно и затруднилось согласиться съ соображе-

ніями министерства финансовъ, полагая, что допущеніе разсрочекъ могло бы внести въ смѣту нежелательную неопредѣленность и отразиться неблагопріятно на земскомъ хозяйствѣ. Находя, что сообщенное министерствомъ внутреннихъ дѣлъ тверскому губернатору разъясненіе, какъ основанное на сепаратномъ указѣ Пр. Сената и несогласное ни съ основаніями заключеній министерства финансовъ, ни съ прежней практикой Пр. Сената, не можетъ быть признано окончательнымъ, министръ финансовъ, рапортомъ отъ 10 мая 1895 г. за № 1536, представилъ Пр. Сенату о необходимости общаго окончательнаго разъясненія спорнаго вопроса.

Въ своемъ опредѣленіи $\frac{\text{30 Мая 1897 г.}}{\text{23 Окт 1898 г.}}$ Правительствующій Сенатъ (по I Общему Собранію), соглашаясь, въ общемъ, съ вышеприведенной аргументаціей министерства финансовъ нашелъ, что право на разсрочку недоимокъ земскихъ сборовъ должно быть и въ настоящее время, какъ и при дѣйствіи Пол. о земск. учр. 1864 г., признано за земскими собраніями, причемъ за ними же должно быть признано и право опредѣленія способовъ и порядка этихъ разсрочекъ и преподаніе соотвѣтствующихъ о семъ указаній земскимъ управамъ.

Какъ видно изъ вышеизложеннаго, вопросъ о разсрочкѣ земскихъ платежей, независимо отъ своей практической важности, представляетъ весьма серьезный принципіальный интересъ, ибо вопросъ этотъ ближайшимъ образомъ соприкасается съ другимъ, болѣе общимъ, вопросомъ объ опредѣленіи компетенціи самоуправляющихся обществъ, вообще.

Для того, чтобы точнѣе опредѣлить компетенцію общественныхъ установленій, необходимо, прежде всего, принять во вниманіе, что, по самой своей природѣ, эта компетенція *должна* быть *ограниченной* и *опредѣленной*. Съ точки зрѣнія государственной теоріи самоуправленія, на которой стоитъ и дѣйствующее наше право, компетенція общины *делегирована* ей государствомъ; именно потому она не можетъ быть безграничной. Какъ справедливо училъ еще Градовскій (Начала,

I стр. 71), самое понятіе делегаціи предполагаетъ опредѣленность и ограниченность тѣхъ правъ, которыя предоставлены общественнымъ установленіямъ. Законодательная власть государствъ по своей природѣ,—неограниченна, и всякій предметъ общественнаго интереса можетъ быть объектомъ ее законодательныхъ нормъ. Напротивъ, власть самоуправленія, делегированная государствомъ, по самому своему существу должна вращаться въ опредѣленныхъ границахъ.

Однако опредѣленность компетенціи отнюдь не предполагаетъ и не требуетъ *исчерпывающаго перечня* функцій. Правительственная дѣятельность, вообще,—значитъ, и дѣятельность самоуправленія—въ своемъ безконечномъ разнообразіи, не можетъ быть подведена подъ опредѣленныя рубрики, не можетъ быть исчерпана безъ остатка.

Дѣйствующее право слѣдующимъ образомъ опредѣляетъ компетенцію общественныхъ установленій. Во-первыхъ, оно устанавливаетъ опредѣленныя *категоріи*, или *роды* мѣстныхъ дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію общественныхъ установленій; во-вторыхъ въ отношеніи къ каждой такой категоріи оно опредѣляетъ точные *предѣлы власти*, предоставленной самоуправленію государствомъ.

Для того, чтобы тотъ или иной частный вопросъ *мѣстнаго управленія* можно было отнести къ компетенціи города или земства, отнюдь не требуется чтобы именно о немъ упомянуто было въ Положеніяхъ; необходимо только, чтобы онъ подходилъ подъ одну изъ установленныхъ Положеніями категорій, а также, чтобы для его разрѣшенія была достаточна предоставленная органамъ самоуправленія власть. Такъ, напримѣръ, согласно п. 11 ст. 2 Пол. о зем. учр., къ компетенціи земства относится воспособленіе мѣстному земледѣлію, торговлѣ и промышленности; на этомъ основаніи сенатъ правильно рѣшилъ, что земство имѣетъ право провести телеграфъ, способствующій успѣхамъ торговли (рѣш. сен. 22 ноября 1872 г. № 8910), равно какъ учредить агентуру

для непосредственнаго сношенія уѣздныхъ землевладѣльцевъ съ заграничными торговыми фирмами по продажѣ имъ хлѣбныхъ продуктовъ (указъ Пр. Сената 13 декабря 1878 г. № 45071). Наоборотъ, хотя, согласно п. 10 ст. 2 того же Положенія, на земство возложено попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія, къ компетенціи земства не относится опредѣленіе и увольненіе преподавателей, составленіе учебныхъ плановъ и т. п., ибо въ области училищнаго дѣла, собственно педагогическая часть въ кругъ вѣдѣнія земства не входитъ (ук. Прав. Сен. 27 іюля 1889 г. № 4385).

Согласно п. 1. ст. 2 Пол. о зем. учр., къ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій, между прочимъ, принадлежитъ завѣдываніе мѣстными губернскими и уѣздными земскими повинностями, денежными и натуральными. Подъ „завѣдываніемъ“ Положеніе понимаетъ назначеніе, раскладку, взиманіе и расходованіе земскихъ сборовъ (пп. 3 и 4 ст. 62, ст. 97 Пол. о зем. учр.; ст. 24 Врем. прав. для зем. учр. по дѣл. о зем. пов.). Само собою разумѣется что разсрочка недоимки земскихъ сборовъ, какъ одинъ изъ способовъ ихъ взиманія, вполнѣ подходитъ подъ *категорію* завѣдыванія мѣстными сборами. Что касается *предѣловъ власти* самоуправленія въ отношеніи къ завѣдыванію мѣстными повинностями, то необходимо замѣтить, что этой власти Положеніемъ предоставленъ большой просторъ, что она включена въ весьма и весьма широкія границы. Такъ, прежде всего, согласно ст. 10 Врем. прав., земскимъ учрежденіямъ, въ случаѣ необходимости, предоставляется право вовсе освобождать отъ земскаго обложенія имущества, не изъятыя отъ него по закону. Въ отношеніи къ имуществамъ, обложеннымъ сборами, земству предоставлены весьма широкія полномочія, начиная съ неукоснительнаго взысканія недоимокъ и кончая совершеннымъ сложеніемъ ихъ. Такъ согласно ст. 24 Врем. прав., при неуспѣшномъ взысканіи недоимокъ въ земскихъ сборахъ, земскія учрежденія обращаются къ подлежащимъ уѣзднымъ полиціямъ и губер-

натору о принятіи установленныхъ закономъ мѣръ къ возмѣщенію недоимокъ. Съ другой стороны, п. 6 ст. 62 Пол. о зем. учр. предоставляетъ земскимъ собраніямъ право слагать со счетовъ недоимки, признанныя безнадежными къ поступленію. (См. также прим. 1 къ ст. 29 Времен. прав. о зем. повин.). Право отсрочки и разсрочки недоимокъ, очевидно, находится между неукоснительнымъ ихъ взысканіемъ и полнымъ освобожденіемъ отъ нихъ; во всякомъ случаѣ, оно не выходитъ за предѣлы той власти, которая предоставлена закономъ земству въ дѣлѣ завѣдыванія земскими повинностями.

Выводъ изъ сказаннаго ясенъ: отсрочка и разсрочка недоимокъ входитъ въ компетенцію земства.

Не противорѣчитъ-ли, однако, такая разсрочка другимъ постановленіямъ нашего законодательства? На одно изъ такихъ противорѣчій указываетъ министерство вн. дѣлъ, полагая, что допущеніе разсрочекъ могло бы внести въ смѣту нежелательную неопредѣленность и отразиться неблагопріятно на земскомъ хозяйствѣ; по всей вѣроятности, при этомъ министерство имѣло въ виду ст. 5 прав. о составленіи земскихъ смѣтъ (прил. къ ст. 6 Пол о зем. учр.), согласно которой недоимки по земскимъ сборамъ, признаваемыя благонадежными къ поступленію въ предстоящемъ году, должны быть обращаемы на покрытіе исчисленныхъ по смѣтѣ расходовъ. Необходимо однако, замѣтить, что, правило это ни въ какомъ случаѣ не можетъ лишить земскія учрежденія права разсрочивать уплату признанныхъ благонадежными и вписанныхъ въ смѣту недоимокъ. Само собою разумѣется, что при исчисленіи благонадежной къ поступленію недоимки земство не сообразуется и не можетъ сообразоваться съ платежными средствами отдѣльныхъ плательщиковъ; поэтому оно совершенно не предусматриваетъ, кто именно изъ недоимщиковъ будетъ участвовать въ образованіи той суммы, которая исчислена къ поступленію. Подобно другимъ учрежденіямъ, земства, при исчисленіи этой суммы, пользуются средними числами, имѣющими, между прочимъ,

то существенное свойство, что въ нихъ индивидуальныя случайности взаимно компенсируютъ другъ друга и, такимъ образомъ, остаются безъ серьезнаго вліянія на сдѣланные разсчеты. Поэтому разсрочка, данная тому или другому отдѣльному плательщику въ силу особыхъ условій, въ которыя онъ поставленъ, вовсе не должна вліять на предположенное поступленіе недоимокъ; напротивъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ разсрочка недоимокъ можетъ только увеличить количество поступленій противъ смѣтныхъ предположеній, ибо, не имѣя права разсрочить недоимку, земство оказалось бы вынужденнымъ вовсе отказаться отъ ея взысканія въ тѣхъ случаяхъ, когда оно угрожаетъ плательщику раззореніемъ.

Наконецъ, 1 прим. къ ст. 93 Уст. зем. пов., предоставляющее центральнымъ учрежденіямъ право разсрочки земскихъ сборовъ въ неземскихъ губерніяхъ, неоспоримо доказываетъ, что законодателемъ вполнѣ признается необходимость такой разсрочки въ извѣстныхъ случаяхъ. Между тѣмъ въ земскихъ губерніяхъ администрація, какъ извѣстно, вполнѣ устранена отъ завѣдыванія мѣстными сборами; а такъ какъ нѣтъ никакого основанія думать, что законодатель имѣлъ въ виду поставить жителей губерній неземскихъ въ болѣе благопріятное положеніе, нежели жителей земскихъ губерній, то необходимо прійти къ тому заключенію, что въ послѣднихъ право разсрочки земскихъ сборовъ предоставлено земству.

БИБЛІОТЕКА
ИНСТИТУТА КРАСН. ПРОФЕССУРЫ
№

Оглавленіе.

Стр.

О бюрократіи. 3

Губернаторъ, какъ органъ надзора 27

Реформа продовольственнаго дѣла 67

О мѣстной реформѣ 100

О „мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ“ самоуправленія. 121

Сельское общество и волость въ трудахъ кахановской комиссіи 134

Генезисъ института земскихъ начальниковъ . . . 177

Администрація и земство.

I. О конфликтахъ между администраціей и земствомъ. 211

II. Новоторжское дѣло 220

III. Къ вопросу о компетенціи земскихъ учрежденій 227

ЗАМѢЧЕННЫЯ ОПЕЧАТКИ.

Стр.	*Строка.*	*Напечатано.*	*Слѣдуетъ читать.*
7	12 сверху	Московск*о*й	Московскій
21	13 снизу	разрѣшени*емъ*	разрѣше*нія*
24	9 сверху	направленны*мъ*	направленны*хъ*
„	1 снизу	приз*н*аки	приз*р*аки
147	3 „	администрат*а*внаго	администрат*и*внаго
160	12 „	н*о*сомнѣнно	н*е*сомнѣнно
165	4 сверху	безсловс*п*аго	безсловс*н*аго
175	8 „	ф*а*нансовыхъ	ф*и*нансовыхъ
194	1 снизу	жу*л*налъ	жу*р*налъ
195	9 сверху	волостн*а*го	волостн*о*го
199	13 снизу	однак*а*	однак*о*
202	3 сверху	отзывовъ,—	отзывовъ
204	11 „	учрежденіямъ	учрежденіямъ,
„	20 „	люб*а*го	люб*о*го
208	14 „	попечител*ъ*	попечител*ь*
210	9 „	д*ъ*ствительности	д*ъй*ствительности
214	20 „	истребовани*я*	истребовани*и*

К. Л. РИККЕРЪ